

Hvem setter dagsorden i norsk utviklingspolitikk?

En analyse av Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelps arbeid i Tanzania

Torgunn Hasle



Masteroppgave i statsvitenskap
Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Høst 2010

Hvem setter dagsorden i norsk utviklingspolitikk?

En analyse av Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelps arbeid i Tanzania

© Forfatter Torgunn Hasle

År 2010

Tittel: Hvem setter dagsorden i norsk utviklingspolitikk?

Forfatter: Torgunn Hasle

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Oslo Kopisten AS

IV

Sammendrag

Norske frivillige utviklings – og bistandsorganisasjoner arbeider innenfor stadig flere områder, både tematisk og geografisk. Andelen av organisasjonenes budsjetter som er finansiert av ulike statlige aktører er også økende. Enkelte har stilt seg kritisk til forholdet mellom de frivillige utviklingsorganisasjonene og staten, og at aktørene innenfor bistandssektoren er for tett knyttet sammen. For å se nærmere på forholdet mellom staten og de frivillige organisasjonene tar oppgaven for seg Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp og deres arbeid i Tanzania. Med utgangspunkt i ulike indikatorer knyttet til organisasjonenes muligheter til å sette sin egen dagsorden, diskuteres forholdet mellom de ulike aktørene, og hvordan de selv ser på samarbeidet seg i mellom. Samarbeidet mellom de frivillige organisasjonene og de ulike statlige aktørene innenfor utviklingssektoren er viktig og tidvis tett knyttet sammen. Aktørene trekker frem at uavhengigheten til organisasjonene er svært viktig for at samarbeidet skal fungere godt og at merverdien av organisasjonene som aktører skal opprettholdes. En del av problemet kan være at aktørene er så sterkt knyttet sammen at de ikke er bevisst på problemet. Aktørene virker imidlertid som om de er klar over problemstillingen og hevder delvis sin uavhengighet. Samarbeidet er sterkt, men aktørene mener at integriteten opprettholdes.

Forord

Arbeidet med masteroppgaven har vært en lang og lærerik prosess. Gjennom å arbeide med et prosjekt på denne måten har jeg ikke bare økt min faglige kunnskap, men også lært mye underveis av selve prosessen. Oppgaven har gitt anledning til å fordype seg i en problemstilling som jeg finner faglig interessant, samtidig som det er et aktuelt tema i samfunnsdebatten.

Jeg vil også gjerne få lov til å takke min veileder Helge Hveem, for konstruktive tilbakemeldinger og gode råd, og for alltid å være åpen for de spørsmålene jeg måtte ha. Jeg vil takke mine informanter for at de stilte til intervju og ga meg tilgang på viktig informasjon muntlig så vel som skriftlig. Jeg vil takke mor, far og min søster Ingvild for oppmuntring og støtte underveis. Jeg vil også takke far og Ingvild for nyttig tilbakemeldinger og korrekturlesing, og Line og Siri for faglig støtte gjennom prosessen. Til sist vil jeg takke gode venner og storfamilien, som har holdt ut med meg dette siste året.

Alle analyser og konklusjoner står jeg alene fullt og helt ansvarlig for.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 Presentasjon av problemstilling	2
2. Metode	4
2.1 Valg av metode	4
2.1.1 Valg av type tilfellestudie	5
2.1.2 Utgangspunkt for intervjuene	8
2.1.3 Valg av informanter	8
2.2 Metodeutfordringer	9
2.2.1 Reliabilitet og validitet	9
2.2.2 Intervjuet som komponent i analysearbeidet	9
3 Tanzania, de valgte organisasjonene og staten som aktør	11
3.1 Tanzania	11
3.2 Frivillige organisasjoner	11
3.2.1 Norsk Folkehjelp	12
3.2.2 Kirkens Nødhjelp	13
3.2.3 Likheter, forskjeller og felles fora	14
3.2.4 Formålsparagrafer	15
3.3 Staten som aktør i bistandssamarbeidet	16
3.4 Norsk bistand i Tanzania og prioriterte områder	18
3.5 Samarbeid og relasjoner mellom aktørene	19
4 Teori	21
4.1 Valg av teori	21
4.1.1 En klassifiseringsmodell	21
4.1.2 Forholdet mellom den norske staten og frivillige organisasjoner i Norge, noen teoretiske bidrag	23
4.1.3 Tvedts perspektiv	24
4.1.4 Alternativt perspektiv	26
4.2 Teoretisk utgangspunkt	27
5 Analyse	29
5.1 Bakgrunn	29
5.2 Indikatorene	29

5.3 Målsetning og gjennomføring	30
5.3.1 Oppdragsgivere og målsetninger.....	30
5.3.2 Oppdragsgivere og gjennomføring.....	33
5.3.3 Staten og målsetninger	35
5.3.4 Staten og gjennomføring	38
6 Analyse II	42
6.1 Organisasjonenes rolle i det norske utviklingsarbeidet	42
6.1.1 En sektor i endring	44
6.2 Prosjektutforming, kritikk og skiftende politikk	45
6.2.1 Land, prosjekter og samarbeidspartnere.....	45
6.2.2 Kritikk	52
6.2.3 Regjeringens makt.....	54
6.3 Oppsummering	59
7 Konklusjon.....	61
Litteraturliste	67
Informanter og tidspunkt for intervju	72
Vedlegg	73

1. Innledning

Norge er en stor og viktig bistandsaktør¹ i verdenssamfunnet. Både gjennom Norad og andre statlige aktører, frivillige organisasjoner og også gjennom mange bedrifter er Norge til stede i en rekke ulike land med ulike former for samarbeids- og utviklingsprosjekter. Innsatsen fra norske frivillige organisasjoner er i mange land i Afrika synlig og tilstedeværende. Gjennom å stå for hovedvekten av finansieringen av de frivillige bistandsorganisasjonene, er staten² en viktig aktør i forhold til organisasjonene på flere områder. Det kan påvirke hvordan organisasjonene opptrer i den norske utviklingsdebatten, hvordan organisasjonene utformer sin policy og samspillet mellom organisasjonene og samarbeidspartnere i mottakerlandet. I Stortingsmelding 40 (2008-2009: 6) står det at: *”Den sentrale målsetningen i norsk utenrikspolitikk er å ivareta norske interesser (...) Å forvalte de store norske bistandsmidlene på en god måte er også i norsk interesse”*. Det står også: *”Hovedformålet med den norske utviklingspolitikken er å bidra til å bekjempe fattigdom og fremme menneskerettighetene”*. Man kan spørre seg om disse utsagnene er forenelige med hverandre.

Balansegangen mellom et tett samarbeid mellom de frivillige organisasjonene og staten på den ene siden og det å kunne ivareta organisasjonenes uavhengighet på den andre siden er også et uttalt mål (Stortingsmelding 35 (2003 – 2004): 169). Som bistandsaktør må man dermed forholde seg til staten som den viktigste økonomiske aktøren, og dermed de statlige aktørenes krav og forpliktelser på den ene siden, og forholdene og forutsetningene i mottakerlandene på den andre siden. Mange av de frivillige utviklingsorganisasjonene er også på en eller annen måte forankret i en

¹ Det er uenighet om hvilke begrep som er mest korrekt å benytte, bistand eller utvikling, og de blir i noen grad benyttet om hverandre. Bistand blir gjerne sett på som en del av utviklingspolitikken, der utvikling benyttes som et mer vidt begrep som for eksempel også omhandler næringsinteresser. Begge begrepene vil bli benyttet her, med utvikling som en litt videre term enn bistand.

² Staten er ikke en enhetlig aktør i utviklingssamarbeidet, men består av både Stortinget, regjeringen, Utenriksdepartementet, andre departementer med ulike utviklingsprogram, samt Norad. De vil her bli omtalt som staten som aktør eller de statlige aktørene, med unntak av aspekter som omhandler en spesifikk av disse overnevnte aktørene. Fokuset ligger i hovedvekt på Utenriksdepartementet og Norad.

ideologisk bakgrunn, det kan være som fagbevegelsens organisasjon, tilhørende ulike religiøse samfunn eller avholdsbevegelsen for å nevne noen.

Utviklingspolitikken har i løpet av de senere årene blitt sterkere knyttet til utenrikspolitikken, og det fokuseres mer direkte på norske interesser enn før. Utenriksdepartementet har overtatt deler av de bilaterale tilskuddsordningene, og kanaliserer store summer gjennom utenriksstasjonene hvert år. At utviklingspolitikken også er utenrikspolitikk er i vid forstand, i følge Kikkan Haugen, avdelingsdirektør i seksjon for etatsstyring, budsjett og forvaltning i Utenriksdepartementet. I tillegg til å gjøre en innsats for andre, kan den norske staten prioritere områder både geografisk og tematisk som også er i Norges interesse. En verden i fredelig sameksistens, med rettfærdige rettssystemer, mindre konflikter og færre flyktninger kan være denne typen interesser (Intervju 2010).

1.1 Presentasjon av problemstilling

De norske frivillige organisasjonene innenfor utviklingssektoren har lange tradisjoner med bistands - og utviklingsarbeid. Andelen av finansieringen som kommer fra ulike statlige kanaler har økt over tid. Den kan være helt oppe i 90 % for hver enkelt organisasjon. Kan organisasjonene beholde sin identitet og integritet, når en så stor andel av midlene kommer fra statlige tilskuddsordninger? Har de mulighet til selv å sette sin egen dagsorden og sine egne mål? Og hvordan går dette sammen med en økende grad av integrering av utviklingspolitikken i den øvrige utenrikspolitikken? Ut fra dette vil problemstillingen være som følger:

I hvilke grad kan man si at de frivillige utviklingsorganisasjonenes nærhet til den norske stat virker inn på mulighetene til å sette sin egen dagsorden?

Problemstillingen vil bli belyst ved hjelp av følgende tilfelle³:

– *En analyse av Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp og eventuelle forskjeller mellom religiøse og ikke religiøse organisasjoner i Tanzania.*

³ Tilfelle benyttes her som den norske varianten av ordet case.

Valget av land og organisasjoner vil bli gjennomgått i metodekapitlet, samt andre spørsmål knyttet til informasjonsinnhenting. Videre vil Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp som organisasjoner bli presentert, samt at deres bakgrunn som henholdsvis en diakonal organisasjon og som fagbevegelsens solidaritetsaksjon vil bli redegjort for. Staten som bistandsaktør og Tanzania som valgte land vil også få en kort presentasjon i bakgrunnskapitlet. Det teoretiske rammeverket tar utgangspunkt i Terje Tvedt, og hans diskusjon omkring forholdet mellom de ulike aktørene i utviklingssamarbeidet. Analysen vil på bakgrunn av intervjuer og ulike skriftlige kilder diskutere forholdet mellom de frivillige bistandsorganisasjonene og staten som aktør med utgangspunkt i syv ulike indikatorer. Indikatorene diskuterer organisasjonenes uavhengighet innenfor ulike områder. I hovedsak i forhold til staten som aktør, men også opp mot organisasjonenes oppdragsgivere⁴. Analysen er delt i to. Det første tar for seg målsetninger og gjennomføring av prosjekter i forhold til oppdragsgivere og staten. Det andre innledes av en mer generell diskusjon av endringer i forholdet mellom de frivillige organisasjonene og staten, samt indikatorer knyttet til valg av prosjekter og samarbeidspartnere, mulighetene for å være kritisk til den offentlige politikken og betydningen av hvem som til enhver tid sitter med makten.

⁴ Oppdragsgivere viser her til Norsk Folkehjelp som fagbevegelsens organisasjon, og Kirkens Nødhjelp som norske kirkesamfunn sin organisasjon.

2. Metode

For å kunne svare best mulig på problemstillingen, er valget av metode essensielt. Det er store og komplekse aktører som preger problemstillingen, og spørsmålene omhandler ikke bare i hvor stor grad, men også hvordan samarbeidet fungerer og hva det fører til. Det er derfor mest hensiktsmessig å benytte seg av en såkalt kvalitativ metodisk tilnærming, eller en design med liten n ⁵. Det som kjennetegner det kvalitative forskningsopplegget i motsetning til det kvantitative er hvor mange enheter som analyseres, og hvor grundig de blir analysert. Spesifikke utfordringer knyttet til dette bestemte forskningsopplegget vil bli diskutert i slutten av kapittelet, mens det underveis blir lagt vekt på begrunnelsen av hvorfor de ulike valgene er tatt.

2.1 Valg av metode

Problemstillingen kan sies å ha fire hovedkomponenter som er viktige å forholde seg til når metode skal velges. En religiøs og en ikke - religiøs organisasjon, staten (representert av flere ulike aktører) og et mottakerland. Det er likevel organisasjonene som er sentrum i problemstillingen, og hvordan de i den ene enden blir påvirket og hvordan de i den andre enden kan påvirke i mottakerlandet. Selv om det finnes en rekke ulike frivillige organisasjoner i Norge vil det ikke være tilstrekkelig mange som faller innenfor denne definisjonen til å gjennomføre en statistisk analyse av spørsmålet. Spørsmålets mange komponenter gjør det også mer egnet å benytte seg av en kvalitativ metode. Ved å fokusere på ulikheter mellom to valgte organisasjoner blir mulighetene for generalisering mindre, men muligheten for å gå i dybden og kanskje å forklare mekanismene og årsakene grundig gjør en kvalitativ studie interessant. Når man skal se på organisasjoner virker det hensiktsmessig å benytte seg av tilfellestudie, der valg av en religiøs og en ikke-religiøs organisasjon kan ses på som to sammenlignbare tilfeller. Metodetriangulering er viktig uansett hvilken metode man velger, for å få frem et så korrekt og nyansert bilde som mulig. I dette tilfellet benyttes

⁵ Det er en stadig pågående debatt om bruken av begrepet kvalitativ metode, i mangelen på et mer dekkende begrep er det benyttet her, for lettere å klassifisere oppgaven metodisk.

intervju i tillegg til ulike dokumenter, for å supplere informasjonen og innsikten tilgjengelige dokumenter kan gi.

2.1.1 Valg av type tilfellestudie

Axel Borchgrevink trekker frem noen viktige faktorer som kan være med på å skille de ulike organisasjonene fra hverandre. Dette kan være størrelse, verdigrunnlag eller målgruppe (2006: 257f). Ved å velge to organisasjoner som er mest mulig like i størrelse, målgruppe og måter å operere på, men som har ulikt verdigrunnlag, er det en mulighet for å se på om det også er ulikheter mellom disse hva gjelder normdannelse og utøvelse.

Norge har en lang rekke ulike frivillige organisasjoner, og mange av de som opererer utenfor landets grenser har uttalt flere av de samme målene. Gjentatte begreper er gjerne kamp mot fattigdom og urettferdighet og kamp for demokrati og menneskerettigheter, eller et ønske om at jordens ressurser skal være mer rettferdig fordelt, og at alle skal få en så lik sjanse som mulig til å leve sine liv på best mulig måte. Mange av organisasjonene har likevel mer spesifiserte målsetninger eller målgrupper som de ønsker å arbeide mot. Redd Barna har som navnet sier sitt hovedfokus på barn, mens Flyktningshjelpen har flyktninger som sitt fokusområde. Større organisasjoner har muligheten til å arbeide med flere ulike prosjekter, og noen av organisasjonene har et forholdsvis bredt nedslagsfelt.

Organisasjonene er valgt ut fra premisset om *most similar system*. Ideelt sett skal de to valgte organisasjonene dermed være så like som mulig, med unntak av den ene uavhengige variabelen som man ønsker å se på. Hvis de valgte tilfellene er like med unntak av denne ene variabelen, vil eventuelle forskjeller mellom de to på den avhengige kunne forklares av denne ene uavhengige variabelen (George & Bennett 2005: 153ff, Gerring 2007:131f). Organisasjonene som benyttes i analysen er Norsk Folkehjelp (NF) og Kirkens Nødhjelp (KN). I denne sammenhengen er den uavhengige variabelen organisasjonens oppdragsgivere/tilknytning, med religion som

viktigste forskjell. Organisasjonene er store og komplekse, men jeg mener likevel at det er tilstrekkelig mange likheter til at de valgte organisasjonene passer inn under kategorien *most similar system design*. Organisasjonene er begge store og viktige norske bistandsaktører, og arbeider med et vidt spekter av ulike prosjekter og målområder. Med utgangspunkt i de landene som begge de valgte organisasjonene arbeider i, var Tanzania et naturlig valg. Her er det ikke en akutt situasjon på bakgrunn av konflikt eller krig, og innsatsen i landet er dermed basert på mer langsiktige prosjekter, med mål om en jevn utvikling og fattigdomsreduksjon. Tanzania er et av landene som over tid har mottatt mest i norske bistandsmidler, og også et av landene hvor Norge har vært inne lengst som bistandsaktør.

Jeg ser på dette som en komparativ tilfellestudie, med NF og KN som valgte organisasjoner. Organisasjonene har mange likhetstrekk, med unntak av at den ene er en religiøs og den andre en ikke-religiøs organisasjon. Intervjuet som metode kan tilføre informasjon som ellers ville blitt utelatt. Hvis man antar at det finnes ulikheter mellom organisasjonene, men at retningslinjene er like, vil det være en mulighet for at det er et sprik mellom innholdet i de skriftlige kilder og det som eventuelt kommer frem i en intervjusituasjon. Aktuelle dokumenter som kan benyttes er årsrapporter, strategidokumenter, planer og evalueringer for spesifikke land, vedtekter etc. De valgte organisasjonene er begge forholdsvis jevnstore og er begge relativt godt kjent som bistandsaktører i den norske befolkningen. Begge organisasjoner har også et forholdsvis bredt nedslagsfelt, og engasjerer seg innenfor flere ulike områder av bistand og utvikling. Et tredje argument for valgte case er at dette er to av de norske organisasjonene som i hovedsak ikke er spesialisert på en bestemt målgruppe (som Redd Barna og Flyktningshjelpen), eller utfører en bestemt type oppgaver (Leger uten grenser). De er dermed lettere å sammenligne. De organisasjonene som regnes som "de fem store" i Norsk bistandspolitikk er Norges Røde Kors, Kirkens Nødhjelp, Norsk Folkehjelp, Flyktningshjelpen og Redd Barna. Disse organisasjonene mottar mest statlig støtte, og kanaliserer mest midler i løpet av et år. Røde Kors er utelatt, da dette er en svært stor og fragmentert organisasjon, og det er ikke alltid like lett å skille den nasjonale og den internasjonale virksomheten fra hverandre. Norsk Folkehjelp og

Kirkens Nødhjelp har i de siste årene ligget blant de organisasjonene som har fått mest statlig støtte (mellom 2. og 4. største) (Utenriksdepartementet 2010), og det virker dermed rimelig å velge disse to. Når det kommer til valg av land blir dette noe mer tilfeldig, men ønsket er å se på et land i Afrika sør for Sahara. Ved å se på hvilke land de to organisasjonene er inne i kan det være naturlig å velge Tanzania som case. Det er flere måter å angripe dette spørsmålet på. Hovedsakelig delt i en oppgave der et feltarbeid ligger til grunn for analysen, eller å gå for et design der arbeidet utføres i Norge. Ved å reise ut og se hvordan organisasjonene arbeider lokalt, kunne man fått ny innsikt i spørsmålet. Det er imidlertid et økonomisk og praktisk spørsmål, og jeg ser dessverre ikke at jeg kan gjennomføre det innenfor de økonomiske rammene jeg har. Å velge en design som ikke inneholder et feltarbeid gjør at jeg må tenke litt annerledes. Det blir en større utfordring å knytte undersøkelsene til det spesifikke landet, da de av organisasjonenes medarbeidere som er knyttet til de disse landene og prosjektene naturlig nok antagelig ikke befinner seg i Oslo. Det bør likevel være mulig å få kontakt med mennesker i organisasjonene som jobber tett opp mot Tanzania.

Dette kan sies å være en teoretisk fortolkende tilfellestudie. Det bidrar ikke direkte til teoriutvikling, men kan gjennom det teoretiske perspektivet bidra til å oppsummere og strukturere det empiriske materialet (Andersen 1997: 68f).

Innsamlingen av relevant materiale kan i hovedsak deles i tre. Først Utenriksdepartementet og regjeringens politikk ovenfor organisasjonene og deres forhold til bistand, og deretter hvordan de to organisasjonene forholder seg til staten på den ene siden, og mottakerlandene på den andre. Fra statens side finnes det en rekke dokumenter som er allment tilgjengelig som kan si noe om hvilke retning politikken går. Organisasjonene har noe informasjon tilgjengelig, og enkelte dokumenter ble gjort tilgjengelige av informantene. Rapporter og evalueringer som foreligger om temaet vil også bli benyttet. Videre vil intervjuer av representanter fra de to organisasjonene, samt fra Utenriksdepartementet og Norad ligge til grunn for analysen. En del av de skriftlige kildene fra organisasjonene selv, legger hovedvekten på å presentere positive resultater. Intervjuene kan forhåpentligvis være med å nyansere dette bildet.

2.1.2 Utgangspunkt for intervjuene

Opplegget for intervjuene vil ta utgangspunkt i en blanding av generelle og spesifikke spørsmål omkring samarbeidet mellom organisasjonene og staten, forholdet mellom organisasjonene og mottakerlandet, og om organisasjonenes identitet og særtrekk. Spørsmålene vil ha åpne svarkategorier, og muligheten til å legge til informasjon intervjuobjektet mener er relevant mot slutten av intervjuet.

Det er viktig å ha så klare og konsise spørsmål som mulig, og unngå ledende spørsmål (Kvale og Brinckmann 2009: 182). Intervjuspørsmålene ble laget med bakgrunn i disse kriteriene.

2.1.3 Valg av informanter

Bruk av informanter er et supplement til skriftlige kilder, det vil si det som finnes av tilgjengelig litteratur omkring organisasjonene og deres samspill med staten og med mottakerlandet Tanzania. Informantene kan ses på som nøkkelinformanter som i stor grad sitter på detaljkunnskap.

Å velge ut informanter i forbindelse med intervju kan gjøres på ulike måter. I denne fasen ble det satt opp hvilke respondenter som det ideelt sett hadde vært ønskelig å kunne intervju. Valgene av respondenter ble tatt ut fra to kriterier, posisjon i organisasjonen, og nærhet og kunnskap til valgte land og område. Mulige informanter som ble kontaktet hadde forholdsvis like oppgaver i de to organisasjonene. Sentrale informanter i norsk politikk og organisasjonsliv er opptatte mennesker med mye på agendaen, og det var en utfordring å komme i kontakt med de rette menneskene, og få dem til å stille til intervju. Dette er også mennesker som er vant til å bli spurt om meningen sin, og kan være så trent i tilsvarende situasjoner at det kan være vanskelig for intervjuer å trenge igjennom (Kvale og Brinkmann 2009: 158f). Andre utfordringer knyttet til intervjusituasjonen drøftes nedenfor.

2.2 Metodeutfordringer

2.2.1 Reliabilitet og validitet

Om studien er reliabel eller pålitelig tar utgangspunkt om gjentatte målinger med de samme måleinstrumentene gir de samme resultatene. Validitet eller gyldighet på sin side går på om studiet måler det den faktisk er ment for å måle (Ringdal 2001: 166). Selv man tar utgangspunktet i det samme kildematerialet kan man selvfølgelig ved en slik type studie risikere å legge vekt på ulike deler. En utfordring i forhold til validiteten av studien kan være resultatene speile hvordan aktørene ønsker å bli fremstilt, heller en hvordan de faktiske forholdene er, ved å ta utgangspunkt i kilder publisert av aktørene selv, og intervju med representantene for disse. Mer spesifikke metodeutfordringer, spesielt med tanke på intervju vil bli drøftet under, samt i konklusjonskapitlet.

2.2.2 Intervjuet som komponent i analysearbeidet:

En utfordring med denne typen intervju kan være at respondentene i større grad får kontroll over intervjusituasjonen, siden det dreier seg om ressurssterke nøkkelinformanter (Andersen 2006: 279). Å håndtere motstridende informasjon og hvorvidt man kan stole på informanten er andre spørsmål som er sentrale når intervjuene forberedes og evalueres. Å kunne balansere mellom å være en lyttende samtalepartner, men samtidig ta kontroll over intervjusituasjonen er en god start for å få tak i den informasjonen man ønsker, samtidig som respondenten ikke blir ledet i noen bestemt retning (Ibid: 280). Forskerens mangel på erfaring med å lede et intervju på denne måten, kan imidlertid gjøre dette til en ekstra utfordring.

Informantene er valgt ut fra at de har inngående kunnskaper omkring relasjonen mellom stat og organisasjoner, fra enten den ene eller andre siden av bordet. Det er fare for at samtlige parter ønsker å sette seg selv eller sin organisasjon i et godt lys (Andersen 2006: 282).

Utgangspunktet for å ville gjennomføre intervjuer var å supplere den informasjonen som var tilgjengelig gjennom offentlige dokumenter, organisasjonenes egne dokumenter og annen tilgjengelig informasjon. Mye av det skriftlige materialet som eksisterer handler mer om aktørene hver for seg enn om forholdet mellom dem, og også i større grad om hvordan et samarbeid bør og skal fungere. Ved å supplere med intervjuer fantes en større mulighet til å få informasjon om hvordan det reelle samarbeidet var, og også en mer konkret og deskriptiv fremstilling. Det er dessverre ikke alltid samsvar med hvem man ønsker å snakke med, og hvem man får muligheten til å snakke med i en sånn prosess. Gjennom prosessen for å skaffe respondenter endte det til slutt opp med ni informanter, hvor tre av dem var fra Kirkens Nødhjelp, to fra Norsk Folkehjelp, to fra Utenriksdepartementet og en fra Norad. Odd Jostein Sæter, seniorrådgiver for Kristelig Folkeparti på Stortinget stilte også til samtale, med noen litt mer generelle betraktninger omkring temaet. Samtlige av respondentene har fått mulighet til å komme med tilbakemeldinger på de uttalelsene og sitatene som er knyttet til deres navn. Ideelt sett skulle det gjerne vært flere respondenter, men tatt i betraktning prosessen med å få dem til å stille, er det et antall som kan være med å gi en pekepinn på hvordan de ulike aktørene tenker, som et supplement til andre tilgjengelige dokumenter. Kontakten med nøkkelinformantene forenklet også tilgangen til andre relevante dokumenter.

3 Tanzania, de valgte organisasjonene og staten som aktør

3.1 Tanzania

Tanzania består av Tanganyika og Zanzibar, som slo seg sammen i 1964, etter frigjøringen fra den britiske kolonimakten få år tidligere. For første gang siden 1970 – tallet, ble det på begynnelsen av 1990 – tallet igjen innført frie valg og flerpartisystem, og landet beveget seg i en mer demokratisk retning. Befolkningen nærmet seg 42 millioner i juli 2010 (CIA Factbook). Landet befinner seg blant de 10 % i verden som har lavest BNP per innbygger (ibid), og som nummer 148 av 169 land i UNDPs Human Development Index (UNDP). I den norske bistandshistorien står Tanzania i en spesiell posisjon. Tanzania har vært et prioritert samarbeidsland for Norge siden 1966. Som et viktig land i det norske utviklingssamarbeidet har Tanzania vært et av de landene som har mottatt mest støtte over flere tiår. Utgangspunktet for bistandsstrategien mellom Norge og Tanzania er fattigdomsreduksjon, med mange ulike fokusområder innenfor dette overordnede målet. Her finner vi mer eller mindre tradisjonelle bistandsprosjekter og samarbeider (Norad 2003a). Samarbeidet mellom Norge og Tanzania foregår gjennom flere ulike kanaler. Noe kanaliseres direkte fra Utenriksdepartementet og gjennom den norske ambassaden i Tanzania, mens store deler går gjennom Norad. Norad samarbeider på sin side med flere departementer og direktorater som har ulike programmer, samt høyskoler, bedrifter, fagforeningsorganisasjoner og flere frivillige organisasjoner (Norad 2003a).

3.2 Frivillige organisasjoner

Det finnes flere måter å definere hva en såkalt Non-Governmental Organization (NGO) er. Allerede i navnet presiseres organisasjonenes uavhengighet ved å være ikke-statlige. Selv om organisasjonene er ikke-statlige, er de likevel til dels avhengige av staten. Et viktig moment som ofte er med i en slik definisjon er at organisasjonene ikke i noen grad er ute etter profitt. Eventuelle økonomiske overskudd går tilbake til

prosjekter og områder som organisasjonene jobber med. I utgangspunktet er heller ikke NGOer medlemsorganisasjoner, men en del av disse organisasjonene opererer også med medlemmer. Dette er ofte organisasjoner som har sin medlemsmasse i Norge. De arbeider med ulike prosjekter i utlandet, som de norske medlemmene er med å finansiere gjennom medlemskontingenten og annen støtte (Borchgrevink 2006: 252ff).

Noen organisasjoner ønsker ikke selv å falle inn under betegnelsen NGO. Dette er i hovedsak fagforeninger eller organisasjoner som kjemper for kvinnesaken. Disse organisasjonene arbeider i all hovedsak for medlemmenes interesser og med saker som angår medlemmene direkte, for eksempel saker som er knyttet til lønn eller arbeidsmiljø. NGOer arbeider derimot ofte mot et bestemt mål eller en bestemt målgruppe. Målgrupper kan her være barn, kvinner eller mennesker med ulike funksjonshemninger. Målene kan være mer overordnet, og mindre knyttet til en bestemt gruppe mennesker, men ta for seg bekjempelse av fattigdom, miljøproblematikk eller demokrati (Borchgrevink 2006: 255ff).

Som en undergruppe under NGOene finner vi NGDOene. Dette er forkortelsen for Non-Governmental Development Organizations. Det finnes ulike oppfatninger av hva som bør inkluderes og hva som bør ekskluderes i en slik avgrensning. Terje Tvedt (1998:12ff) mener at det for å skulle kunne karakteriseres som en NGDO må innbefatte at organisasjoner gir eller mottar utviklingshjelp i form av pengestøtte. Dette ekskluderer enkelte små organisasjoner i mottakerlandene, men har ingen større betydning for valg av organisasjoner i denne oppgaven. KN og NF kan begge trygt sies å være både mottakere og videreformidlere av betydelige mengder bistandsmidler. Videre vil begrepene frivillige organisasjoner eller organisasjonene (når det er snakk om de valgte for analysen) bli benyttet.

3.2.1 Norsk Folkehjelp

Norsk Folkehjelp har to kjerneområder i sitt arbeid. Den ene delen defineres av NF selv som rettferdig fordeling av makt og ressurser, mens den andre har vern av liv og

helse som fokus. Den sistnevnte innbefatter blant annet redningstjeneste i Norge, med førstehjelp og redningsaksjoner blant oppgavene. De arbeider også med flyktningmottak og antirasistisk arbeid i Norge. Den delen av organisasjonen som imidlertid er interessant i denne oppgaven er den som har ansvar for arbeidet som er knyttet til det NF selv kaller rettferdig fordeling av makt og ressurser. Dette gjelder i hovedsak deres arbeid utenlands. Demokratiutvikling og internasjonal solidaritet nevnes som viktige emner innenfor deres eget arbeid. På sine nettsider definerer NF også seg selv som fagbevegelsens humanitære solidaritetsaksjon. Man finner flere sentrale begreper som ofte gjentas, blant annet i NFs prinsipper og verdigrunnlag 2007 – 2011. Mange av disse begrepene virker beskrivende for hvordan organisasjonen ønsker å fremstå, og hva de ønsker å oppnå. Rettferdig fordeling, fattigdomsbekjempelse, kampen mot diskriminering og rasisme, likestilling, bekjempelse av vold og overgrep, klimaproblematikk, enhetstankegang, og å oppnå engasjement, omsorg og medmenneskelighet er blant disse (Norsk Folkehjelp (B), Norsk Folkehjelp (C): 12f).

NF er organisert slik at generalsekretæren, per november 2010 Petter Eide, står for den daglige driften, mens Landsmøtet er det øverste organet med møter hvert fjerde år. I mellom landsmøtene er styret det øverste organet. Medlemmene i dette styret er representanter fra de ulike distrikts - og lokallagene, men det er også med representanter fra fagbevegelsen (Norsk Folkehjelp (A) 2008: 28f). Fagbevegelsen og LO er dermed gjennom sin styredeltakelse dermed med på å ta de viktige beslutningene som organisasjonen står ovenfor.

3.2.2 Kirkens Nødhjelp

Kirkens Nødhjelp arbeider både innenfor nødhjelp og mer langsiktig utviklingssamarbeid, med fattigdomsbekjempelse som et viktig mål. Deres målsetning er å kjempe for en rettferdig verden. Oppdragsgiverne er ulike norske kirker og trossamfunn, men organisasjonen står sterkt på at de ikke bedriver misjonering. Menneskers verdighet og grunnleggende rettigheter står høyt, og kjønn, politisk oppfatning, etnisk tilhørighet eller religiøs oppfatning skal ikke ha betydning for hvem

som mottar hjelp fra organisasjonen (Kirkens Nødhjelp (C): 7ff). Temaområder som er nevnt som satsninger for KN er klima, vann, hiv og aids, kjønnsbasert vold, urfolk, fred og forsoning og godt styresett. I underkategorier til disse støter man igjen på mange av de samme begrepene og områdene som også finnes hos Norsk Folkehjelp. Eksempelvis gjelder dette typiske målsetninger for flere frivillige bistandsorganisasjoner; nemlig støtte for likeverd og motstand mot diskriminering (Kirkens Nødhjelp (B): 22ff). Støtte for demokrati og menneskerettigheter, og bekjempelse av fattigdom er andre eksempler. KNs fem grunnleggende verdier er: skaperverkets egenverdi, ukrenkelig menneskeverd, global rettferdighet, inkluderende fellesskap og nestekjærlighet.

KN er organisert med en generalsekretær, per november 2010 Atle Sommerfeldt, og et styre. Styret velges av representantskapet, og representantskapet består av medlemmer fra ulike kristne institusjoner. Styret er sammensatt som følger: én representant fra hvert bispedømmeråd, syv representanter fra kirkemøtet, representanter fra indremisjonen og fra ulike frikirker rundt om i Norge (Kirkens Nødhjelp (A): 43 – 48). Dette viser at selv om de ulike trossamfunnene ikke har direkte innflytelse på beslutningene som blir tatt, er det de som bestemmer hvem som skal sitte i styret, og dermed ta de øverste beslutningene.

3.2.3 Likheter, forskjeller og felles fora

Når man ser på de to organisasjonenes overordnede temaer, undertemaer og fokusområder er det mange ord, begreper og satsningsområder som dukker opp flere ganger, og som også dukker opp i begge organisasjoner. De er begge forholdsvis store organisasjoner, og hvis man konsentrerer seg om den delen av organisasjonene som fokuserer på utvikling og bistand ser arbeidsområdene og temaene som det fokuseres på hos organisasjonene ut til å være mer like enn ulike. Ut fra både hvordan organisasjonene er organisert, og i henhold til deres respektive vedtekter, ser man at ulike kirker og kristne trossamfunn er viktige for KN, mens arbeiderbevegelsen står sterkt bak NF. Begge organisasjonene hevder imidlertid at de selv står fristilt fra sine oppdragsgivere. KN fronter at de ikke på noen måte driver misjonering, mens NF

hevder seg partipolitisk uavhengig. Gjennom å se på ordvalg og formuleringer kan man likevel til en viss grad se at de er politisk og religiøst forankret. Ukrenkelig menneskeverd og nestekjærlighet er ord som velges av KN for å beskrive hva de selv er opptatt av, mens NF benytter ord som internasjonal solidaritet og fokuserer på enhetstankegangen.

Jevnlig har de frivillige bistandsorganisasjonene temamøter i samarbeid med Norad, som går på bestemte tematiske områder eller spesifikke land eller områder.

3.2.4 Formålsparagrafer

Et sted å begynne å se etter likheter og forskjeller mellom de to organisasjonene er å gå til formålsparagrafer og vedtekter. Dette er deres egne statutter for hva organisasjonen selv skal og ønsker å være. Den første (§) paragrafen i Kirkens Nødhjelps statutter lyder som følger:

”Kirkens Nødhjelp er en selvstendig diakonal organisasjon som på oppdrag fra kristne kirker i Norge og med grunnlag i Guds ord er forpliktet til helhjertet omsorg og innsats for det hele mennesket i legemlig og åndelig nød” (Kirkens Nødhjelp (E): 2)

Norsk Folkehjelp sier også tydelig noe om hvem de er gjennom sine vedtekter:

”§ 1.1. Norsk Folkehjelp er fagbevegelsens humanitære solidaritetsaksjon. § 1.3. Norsk Folkehjelp skal drive handlingsrettet forebyggende og solidarisk arbeid både innenfor og utenfor landets grenser (...)” (Norsk Folkehjelp (E): 3)

Formuleringene og oppbygningen av organisasjonenes formål er presentert litt ulikt hos de to organisasjonene. KN har i sine statutter mange overordnede begreper, og forsøker i stor grad å forklare, i en litt abstrakt form, hva de ønsker å oppnå og hvordan. Norsk Folkehjelp sine statutter kan i så måte sies å være mer konkrete, og tar i større grad for seg oppbygging på samtlige av organisasjonens områder og nivåer. På grunn av dette er det ikke like lett å se de to opp mot hverandre, men det er likevel noe man kan trekke ut og se i forhold til hverandre.

3.3 Staten som aktør i bistandssamarbeidet

Staten rolle som aktør i bistandsarbeidet er delt i ulike deler. Utenriksdepartementet har en del prosjekter som de direkte støtter og følger opp, samt at utenriksstasjonene har fått et større ansvar når det kommer til å følge opp prosjekter lokalt. Norad, Direktoratet for Utviklingssamarbeid, er også en svært viktig aktør. Enkelte andre departementer kan også ha spesifikke prosjekter som faller inn under deres områder, som landbruk, helse eller utdanning. Mangfold har i lang tid vært et viktig fokus innenfor den norske bistandspolitikken. Svært mange ulike organisasjoner har mottatt støtte, og bevilgningene er dermed fordelt utover en rekke ulike land, og også ulike fagområder. Ambassadene rundt omkring har blitt en viktig brikke i arbeidet med å holde kontakten med organisasjonene på oppdrag i utlandet. Dermed også å holde en bedre oversikt over om statens bistandsmål, langsiktighet og kontinuitet blir etterlevd. Dette kan på sin side igjen ha innvirkning på mangfoldet og egenarten.

Norad selv trekker frem at organisasjonenes særpreg har blitt mindre. Små organisasjoner, eller organisasjoner med spesielle mål skiller seg i følge Norad noe mer ut. Det kan være organisasjoner med miljø som fokus eller lignende. Dette er også ofte organisasjoner som har større grad av spisskompetanse innenfor et bestemt område, siden de er spesialiserte og ikke favner like vidt. De to valgte organisasjonene i denne oppgaven må sies å være store og nokså allmenne når det kommer til profil. De har forholdsvis brede og mange områder de arbeider med. Norad trekker også frem i sin *Kompetanseprofil*⁶ for de frivillige organisasjonene som får støtte fra dem, at de store organisasjonene har opparbeidet seg så mye kunnskap og kompetanse innenfor en rekke ulike bistandsområder, slik at de i større grad er like de offentlige bistandsaktørene, og i større grad kan forhandle med dem (Norad 2004).

I regjeringens utenriks - og utviklingspolitikk defineres humanitær bistand, fredsbygging og menneskerettigheter som et hovedspor. Disse områdene er alle forholdsvis vide temaer, og kan innbefatte mange ulike temaer og problemstillinger. Innenfor utviklingspolitikken er det å fremme menneskerettigheter og å bekjempe

⁶ En oversikt over samarbeidspartnere og hvilke områder de ulike organisasjonene har som sine spesialfelt.

fattigdom det som nevnes som hovedmålene. Hovedmålsettingen i norsk utenrikspolitikk, nemlig å ivareta norske interesser (Stortingsmelding nr. 40 2008-2009). Selv i en vid forstand kan det tenkes at det som regnes som norske interesser ikke alltid samsvarer med de utviklingspolitiske målene. Saker som omhandler nærings – og handelspolitikk kan for eksempel komme i konflikt med menneskerettighetsspørsmål. En kan ikke se bort fra at valg av både land og fokusområder kan være påvirket av andre elementer enn kun det altruistiske. I Stortingsmelding nr. 40 (2008 - 2009) står det:

”Som politisk aktør har ikke Norge et ønske om å være nøytral, men vi respekterer de humanitære organisasjonenes behov for å ivareta sin uavhengighet og egenart” (12).

Det nevnes også i den samme meldingen at regjeringen ønsker å stille strenge krav til kompetansebygging, resultatoppfølging og profesjonalisering, og at de i tillegg ønsker et mindre prosjektbasert og mer forutsigbart samarbeid med organisasjonene. Mer forutsigbarhet kan være med på å minske organisasjonenes handlingsrom. Forholdet mellom en regjering som sitter på pengesekken samtidig som de har tydelige politiske interesser på den ene siden, og organisasjonene som ønsker å fremstå som selvstendige og upartiske aktører på den andre siden kan også by på problemer.

”Så lenge de fattigste i Sør får det bedre, er ikke misjonsorganisasjonenes verdigrunnlag vesentlig” uttalte Hilde Frafjord Johnson som utviklingsminister i 2004, i en debatt omkring kristne organisasjoner og misjonering i utviklingsarbeidet (Johnson). Selv om Kirkens Nødhjelp ikke er en misjonsorganisasjon, er prinsippet det samme. Selv om dette modereres senere i Johnsons innlegg, kan utsagnet tyde på at hvilke regjering som sitter med makten også kan ha innflytelse på bistandsorganisasjonenes retningslinjer. Den sittende regjering, Stoltenberg II har ikke samme historiske tilknytning til misjonsorganisasjoner og religiøse organisasjoner, og stiller seg muligvis annerledes i forhold til misjon og religiøs forkynnelse som en del av utviklingspolitikken.

3.4 Norsk bistand i Tanzania og prioriterte områder

Allerede fra begynnelsen av 60-tallet har frivillige organisasjoner vært sentrale innenfor den norske utviklingspolitikken, og ofte blitt sett på som et bindeledd mellom den norske staten og mottakerlandet. Bistanden i Tanzania var som i de fleste andre land i de første årene konsentrert rundt tradisjonelle fattigdomsspørsmål, og fokuserte på å levere tjenester som i stor grad var utført av norske bistandsarbeidere. Kirkens Nødhjelp har vært i Tanzania i 30 år, men opprettet først i 2005 et eget landkontor i Dar es Salaam. Frem til da hadde prosjektene i Tanzania vært driftet gjennom kontoret i Nairobi i Kenya. Norsk Folkehjelp kom inn i Tanzania på slutten av 80-tallet, første gang gjennom et program for flyktninger fra Sør-Afrika. Senere spredte arbeidet seg også til utsiden av flyktningleiren, for å minske forskjellene mellom levestandarden for de på utsiden og innsiden av leiren (Norad (A), Norsk Folkehjelp (G), Kirkens Nødhjelp (I)).

Hvilke områder som er prioritert innenfor den bilaterale bistanden har endret seg over tid, også de siste årene. En tradisjonell sektor som *helse og utdanning* fikk i 2002 30 % av den totale norske støtten til Tanzania, i 2009 var denne sektoren redusert til 13 %. Områder som *godt styresett* har fått en økt andel fra 5 % til 10 %, mens *miljø og klima* har økt fra 12 % av den totale summen til hele 28 %. Den største sektoren både i 2002 og i 2009 var *økonomisk vekst og handel* med henholdsvis 51 % (2002) og 41 % (2009). (Norad 2003b, Norad (B)).

Kirkens Nødhjelps prioriterte områder i landplanen for Tanzania for 2011 – 2015 viser at to av områdene med størst fokus delvis havner inn under sektoren med økonomisk vekst og handel. Deretter er HIV og aids et prioritert område, som vi også finner igjen i statens prioriteringer, samt klima, som er den sektoren som har økt mest de siste årene (Kirkens Nødhjelp (G)). Norsk Folkehjelps prioriterte områder i Tanzania har de siste årene vært land - og ressursrettigheter og demokratisering (Norsk Folkehjelp (H)).

3.5 Samarbeid og relasjoner mellom aktørene

Selv om organisasjonene nok til en viss grad har uenigheter seg i mellom, kan det i alle fall på overflaten se ut til at det i stor grad er samarbeid som preger relasjonen mellom organisasjonene. Det finnes ulike fora, for eksempel *Forum for Utvikling og Miljø*, der KN og NF sammen med andre organisasjoner innenfor miljø og utviklingsfeltet kan ha en felles møteplass og arena for å samarbeide internt, og også samle sine fanesaker overfor myndighetene for å få størst mulig innflytelse.

Kontakten mellom organisasjonene og staten finnes på flere nivåer, og det kan se ut til at dette både fra departementet og fra Norad sin side er noe som stadig skjerpes inn, for å få mest mulig oversikt og mest mulig ut av pengene som bevilges. Siden 2006 har Norad hatt grundige gjennomganger av mange av organisasjonene. Bistandstorget, som er et ressurs - og kompetansemiljø for bistandsaktører, gjennomgikk Norads evaluering av de frivillige organisasjonene og kom med sine innspill på denne. Organisasjonene fikk dermed muligheten til å gå sammen og henvende seg til Norad med sine synspunkter på gjennomføringen. Gjennom slike fora kan organisasjonene trekke veksler på hverandre, og arbeide frem så gode vilkår som mulig for sin organisasjon (Bistandstorget 2008).

I andre sammenhenger hvor organisasjonene kunne ha dratt nytte av hverandre er det enkelte av organisasjonene som bryter ut av samarbeidet. Store innsamlinger i forbindelse med store katastrofer er eksempler på tidspunkter hvor mange av organisasjonene går sammen for å samordne nødhjelp og bistand, mens noen organisasjoner gjerne velger å gå ut av slikt samarbeid hvis det er mer gunstig å stå utenfor når det kommer til enten penger eller oppmerksomhet omkring egen organisasjon (Tvedt 2003: 92f). Siden organisasjonene i stor grad kjemper om de samme midlene, er forholdet mellom de ulike utviklingsorganisasjonene tidvis preget av konkurranse. Det kan se ut som om samarbeidet mellom organisasjonene er noe sporadisk, der oppmerksomhet og penger til egen organisasjon står like sterkt i fokus som å maksimere det samlede resultatet blant alle organisasjoner.

Denne konkurransen mellom organisasjonene kan føre til at de ikke står like sterkt overfor staten som aktør, som hvis de hadde stått mer samlet (Tvedt 2003: 93). Organisasjonene er opptatt av å være annerledes eller skille seg ut fra mengden, og å fremstå best mulig i forhold til de andre organisasjonene innenfor samme felt. Å være den organisasjonen som blir prioritert til et bestemt prosjekt eller samarbeid, eller er gode til å få finansiert de prosjektene de ønsker å arbeide med, kan føre til vekst i organisasjonen, og økt prestisje i bistandsmiljøet. I kampen om midler og anerkjennelse er det viktig for organisasjonene å ikke miste målet av syne.

4 Teori

4.1 Valg av teori

For å ha best mulig nytte av det teoretiske rammeverket, er det selvfølgelig viktig at det dekker problemstillingen i tilstrekkelig grad. Det er dermed med på å gi økt innsikt innenfor temaet generelt og den spesifikke problemstillingen spesielt. Det finnes en del ulik litteratur som omhandler frivillige organisasjoner, eller den såkalte tredje sektoren, og en del litteratur som tar for seg bistand på et mer generelt nivå. Fokuset i denne sammenhengen vil imidlertid være sammenkoplingen mellom staten som aktør i utviklingsarbeidet på den ene siden og de frivillige organisasjonene som aktører på den andre siden.

4.1.1 En klassifiseringsmodell

Benjamin Gidron med flere (1992) presenterer fire ulike modeller som omhandler koplingen mellom den offentlige sektor og staten på den ene siden, og den frivillige sektor, hvor de frivillige organisasjonene har en viktig plass på den andre siden. Modellene som presenteres omhandler dette samspillet mellom staten og den frivillige sektoren. Den første modellen som presenteres er *statlig styring*. Hovedkjennemerket til denne modellen er at staten er den ledende aktøren både innenfor finansieringen, og når det kommer til gjennomføringen av politikken. Eventuelle frivillige organisasjoner står dermed svært fritt i forhold til staten, men finansierer også i hovedsak seg selv. I *frivillig styring* er det den frivillige sektoren som dominerer både når det kommer til finansiering og gjennomføringen av sosiale tjenester. Tjenester blir utført av frivillige organisasjoner, men siden de også i vesentlig grad selv står for finansieringen har staten som aktør liten eller ingen direkte innvirkning på beslutningene som tas. Det er selvfølgelig også mulig at andre finansielle aktører setter forutsetninger eller begrensninger. De to siste modellene bygger på en ansvarsdeling mellom de to aktørene. Den ene, *ansvarsdeling*, går ut på at både staten og den frivillige sektoren tar seg av både finansiering og utførelse, men at de dekker ulike områder. I denne

modellen supplerer den frivillige sektoren de områdene som staten selv ikke når ut til. Basale sosiale tjenester kan dermed bli utført av staten, mens frivillige organisasjoner supplerer det tilbudet som eksisterer fra staten sin side. Enkelte sosiale tjenester i Norge kan nok fungere på denne måten, der frivillige eller private aktører kan gi et supplement utover det statlig finansierte tilbudet, men slike løsninger står ikke like sterkt når det kommer til bistandsarbeid. I Gidrons siste modell, *samarbeid*, er det et sterkere samarbeid mellom de to ulike aktørene, hvor staten kan stå for hovedvekten av finansieringen, mens den frivillige sektoren i større grad tar seg av å gjennomføre oppgavene (16ff).

Det finnes flere utfordringer ved å benytte disse modellene. Litteraturen er forholdsvis gammel, men modellene i seg selv kan være aktuelle nok selv om dette er en sektor i stadig utvikling. Hvis man ikke regner med andre aktører som bedrifter eller utenlandske og flernasjonale aktører dekker de fire modellene godt. En annen utfordring er at de aktuelle modellene er laget med utgangspunkt i aktører som opptrer i hovedsak innenfor landets egne grenser, og dekker derfor muligvis ikke organisasjoner som i hovedsak driver sin virksomhet utenlands like godt.

Den siste av modellen som presenteres av Gidron med flere, og som bygger på et samarbeid der staten står for hovedvekten av finansieringen mens organisasjonene i stor grad står for den praktiske gjennomføringen, kan vel sies å ha flest fellestrekk med det norske systemet. Dette spesielt sett i forhold til bistand, og prosjekter og samarbeid i utviklingsland. Det trekkes også frem i denne siste modellen at det er en vanlig oppfatning at den som betaler også har stor medbestemmelsesrett når det kommer til gjennomføring (Gidron 1992: 16ff). Hvis man tar utgangspunkt i at samarbeidet mellom den norske stat og de frivillige organisasjonene innenfor bistand - og utviklingssektoren ligger tettest opp mot den siste modellen, kan det være grunn til å anta at de statlige aktørene ønsker medbestemmelse når det kommer til hvordan organisasjonene disponerer de statlig finansierte midlene.

4.1.2 Forholdet mellom den norske staten og frivillige organisasjoner i Norge, noen teoretiske bidrag

Det finnes flere ulike bidrag som tar opp forholdet mellom organisasjoner og den norske staten. Fokuset er imidlertid noe ulikt. Både Trond Nordby og Tom Christensen m. fl. og Håkon Lorentzen har tatt om temaer omkring dette forholdet. Christensen m. fl. (2002: 134ff) og Nordby (1994, 1999) legger størst vekt på interesseorganisasjoner, og i hvilken grad de samarbeider med de statlige aktørene. Christensen definerer korporatisme som hvordan interesseorganisasjonene og deres deltakelse påvirker når det kommer til iverksetting og utforming av offentlig politikk gjennom ulike former for kontakt med forvaltningen. Ulike statlige beslutningsprosesser går ikke bare gjennom valgkanalen, men kan også påvirkes gjennom organisasjonene i forskjellig grad. Gjennom korporatisme i forhold til forvaltningen, og gjennom lobbyisme kan man nå frem hos de folkevalgte (Christensen 2002: 134-147). Også Nordby (1994) snakker om “korporatisme på norsk” og hvordan ulike interesseorganisasjoner gjennom å delta i ulike utvalg kan være med på å påvirke beslutninger på nasjonalt nivå. Disse bidragene tar opp forhold mellom frivillige organisasjoner og statlige aktører, men fokuserer på interesseorganisasjoner som i hovedsak arbeider for egeninteresser. Dette er for eksempel arbeidsgiver – og arbeidstakerorganisasjoner, eller andre som arbeider for sine egne og sin gruppes rettigheter og muligheter. Lorentzen (1994) kommer med et interessant eksempel på et samarbeid mellom staten og Røde Kors. Selv om det dreier seg om virksomhet i Norge, kan det belyse forholdet mellom stat og organisasjon. Røde Kors driftet et asylmottak gjennom et statlig samarbeid. Etter en kort periode på midten av 80 – tallet trakk organisasjonen seg ut av samarbeidet, på grunn av en oppfatning av at deres integritet ble truet. De mente at stadig nye ønsker og pålegg fra statens side, gjorde Røde Kors til en tjenesteleverandør heller enn en selvstendig aktør (134 – 178).

4.1.3 Tvedts perspektiv

Et teoretisk perspektiv som mer spesifikt tar utgangspunkt i forholdet mellom de frivillige utviklingsorganisasjonene og de statlige aktørene er Terje Tvedts. Tvedt (1995, 1998, 2003, 2007) er kritisk til en del av den bistandspolitikken som føres i Norge i dag. Han hevder at det er sterke korporative trekk i norsk bistand, og at de frivillige organisasjonene og den offisielle norske politikken i stor grad er knyttet sammen. Christensen m. fl. (1999) trekker frem at organisasjonenes betydning i forhold til regjeringsapparatet er nedadgående. Dette mener Tvedt ikke er gjeldende for bistandssektoren. Han snakker om en nasjonalkorporatisme der de statlige aktørene med hovedvekt på UD og Norad og utviklingsorganisasjonene møtes på flere og flere arenaer, og at organisasjonene i noen grad er redskaper for politisk praksis (Tvedt 2003: 163f).

I norsk bistandsforskning generelt, og innenfor forholdet mellom staten og organisasjonene spesielt har Terje Tvedt og hans teorier omkring tilknytningen mellom den norske staten og de frivillige organisasjonene skapt diskusjon. Den norske stat blir i mye av denne debatten fremstilt med et noe ukritisk forhold til penger og pengebruk innenfor bistandssektoren. Organisasjonene blir derimot fremstilt som så avhengige av statens penger at de strekker seg langt for å motta disse pengene, og dermed i stor grad videreføre den norske stats ønsker og politikk.

Tvedt hevder at de norske frivillige organisasjonene og den norske stat er så sterkt knyttet sammen at organisasjonene ikke kan kalles frivillige, og at de heller ikke kan betraktes som en del av det sivile samfunn (Tvedt 2003: 79). Denne sammenvevningen mellom staten og organisasjonene kan ha to ulike utfall. På den ene siden kan man hevde at staten som dominerende bidragsyter økonomisk har en klar oppfatning og klare mål for hva den ønsker skal komme ut av bistandsprosjektene, og dermed også bistandsmidlene. En annen vinkling er at organisasjonene selv i stor grad styrer, og at den norske stat på sin side ikke har stor påvirkning. I Norad sin kompetanseprofil for frivillige organisasjoner som de har samarbeidsavtaler med, kommer noen synspunkter

på hvordan denne samhandlingen arter seg. Det framkommer at mange av de store organisasjonene i stor grad deler Norads og UDs ideologier og hovedmål (Norad 2004: 5). Dette kan være med på å rettferdiggjøre valget med å la organisasjonene utføre en så stor del av det norske bistandsarbeidet. Særpreget og egenarten har imidlertid blitt mindre i følge Norad, spesielt når det gjelder de større organisasjonene (Ibid).

Sammenvevingen mellom aktørene kan også ses på den andre veien. Staten er avhengig av organisasjonene for å kunne gjennomføre sin bistandspolitikk. Dette er i stor grad et praktisk spørsmål fordi det er organisasjonene som i løpet av de siste tiårene har bygget opp både nettverk, kunnskap og mannskap. Et annet perspektiv er at det i noen sammenhenger kan være mer politisk gunstig å sende en mer nøytral aktør enn staten selv (Tvedt 2003: 84). Organisasjonene har også gjort seg helt avhengige av de statlige midlene. De kan ikke lenger overleve, og må i beste fall redusere sin virksomhet kraftig hvis staten ikke bidrar med en vesentlig økonomisk bistand (Ibid: 89).

“Har organisasjonene sine sugerør inne i statskassen, eller er det staten som har åpne sluser ut til organisasjonene?” (Tvedt 2003: 87).

Hvis det er tilfelle at de to partene er så tett knyttet sammen som Tvedt hevder, medfører det at begge får frem sine perspektiver, eller at ingen helt når frem med sine intensjoner? Et alternativ er selvfølgelig at intensjonene hos stat og organisasjon ikke har samme typen mål, og dermed kan forenes. Målsetningene fra statens side kan for eksempel være å bli positivt fremstilt internasjonalt, å skaffe seg goodwill, opprettholde sin egen sikkerhet ved å øke levestandarden i andre deler av verden, eller å yte press mot en bestemt stat eller regime. Hvis organisasjonenes målsetting primært er å kunne hjelpe andre land og andre mennesker, eller også om de ønsker et godt omdømme i hjemlandet eller mottakerlandet er dette målsetninger som kan nåes på en og samme tid.

Et eksempel som blir trukket frem av Tvedt og kan sette spørsmålstegn ved statens innflytelse over organisasjonene, er at Utenriksdepartementet har stor grad av direkte kontakt med organisasjonene, og at bare deler av bistanden blir kanalisert gjennom Norad (Tvedt 1995: 103). Selv om det ikke blir lagt direkte politiske føringer på hvordan og hvor pengene skal benyttes, ligger beslutningene likevel nærmere den politiske ledelsen.

Den norske modellen har under statens ledelse organisert store deler av organisasjonsNorge og forskerNorge som offisielle sørpolitiske aktører og redskaper, i et nasjonalt løft for å fremme fred og utvikling internasjonalt (Tvedt 2002: 305).

4.1.4 Alternativt perspektiv

Det finnes en lang rekke ulike organisasjoner med ulik størrelse, ulike religiøse eller politiske preferanser, organisasjoner som har fokus på en bestemt målgruppe, eller på et bestemt område eller land. Selv om de i stor grad har mange felles mål, som fattigdomsbekjempelse og demokratiutvikling, har de til dels svært ulike profiler. Hvis det er slik fra organisasjonenes side at de kun ønsker å utgjøre en forskjell på disse store spørsmålene, hvorfor konkurrerer de da med hverandre? Og hvis de ikke har noen egen påvirkningskraft, men kun er statens forlengede arm, hvorfor holder de da fremdeles på?

Selv om Tvedt er en svært tydelig aktør på temaet om sammenhengen mellom den norske staten og de norske frivillige organisasjonene innenfor området bistand, finnes det også de som utfordrer denne tankegangen. Eva Bjøreng, tidligere generalsekretær i Norsk Folkehjelp var kritisk til mange av Tvedts uttalelser (Klassekampen), og Atle Sommerfeldt i Kirkens Nødhjelp var uenig i flere av Tvedts påstander (Sommerfeldt 2007). Også Inge Tvedten, seniorforsker ved Christian Michelsens Institutt har vært kritisk til deler av Tvedts argumentasjon (Tvedten 2007). Det er kanskje ikke så unaturlig at de som er midt i målgruppen for kritikken er uenige, men det er likevel interessant å se på noe av det de er uenige med Tvedt om. Det ser ut til å være enighet

blant flere av kritikerne om at mange av spørsmålene Tvedt tar opp er riktige og viktige å stille seg i debatten, men at konklusjonene ikke nødvendigvis trekkes på et korrekt grunnlag. I Lorentzens eksempel trakk Røde Kors seg ut av et prosjekt der de følte seg overstyrt av staten, og at deres integritet ikke ble godt nok ivaretatt (1994: 134 – 178). Kan dette overføres på utviklingsorganisasjoner?

Elling N. Tjønneland har i en tilfellestudie av Sør-Afrika kommet frem til at det i alle fall i dette tilfellet ikke er like tette bånd og føringer mellom de frivillige organisasjonene og den norske staten som aktør som Tvedt hevder. Organisasjonene har i følge Tjønneland i stor grad muligheter til å sette egne prioriteringer på dagsorden, og han mener også at uavhengigheten er viktig. Den politiske innflytelsen er mindre enn den var før Apartheid-regimet ble avviklet. Det kan selvfølgelig begrunnes med at det er mindre behov for politisk påvirkning i denne fasen, men organisasjonene er ikke de som i størst grad fremmer norske interesser i samarbeidet med Sør-Afrika (2004: 6ff).

Sør-Afrika står kanskje i en spesiell stilling når det kommer til vilje til politisk påvirkning, men hvis organisasjonene og staten her står forholdsvis fritt i forhold til hverandre kan det være grunn til å tro at dette også gjelder i andre bistandsrelasjoner, og da Tanzania spesielt.

4.2 Teoretisk utgangspunkt

Tvedt har gjennom mange år og i mange ulike publikasjoner sett på ulike problemstillinger innenfor bistandssektoren. Han har satt fokus på forholdet mellom de frivillige utviklingsorganisasjonene, de statlige aktørene og også hvordan forskning innenfor området er knyttet sammen. Det er mange gode poenger i Tvedts kritikk av det han kaller “det norske systemet”, og problematiseringen rundt for eksempel elitesirkulasjon innenfor sektoren. Som flere andre bistandskritikere stiller han spørsmål omkring finansieringen av de frivillige organisasjonene. Gode resultater og gode intensjoner er som Tvedt korrekt påpeker ikke det samme. Samarbeid mellom

aktørene er essensielt hvis bistanden skal fungere på best mulig måte. Men hvor går grensa mellom et nødvendig og hensiktsmessig samarbeid og organisasjoner som bare opptrer som statens forlengede arm? Hvis samarbeidet gjør at de frivillige organisasjonenes muligheter til å arbeide i landene og med de prosjektene de vil minske er dette problematisk. Det kan imidlertid også være at statens og organisasjonenes målsetninger og valg stemmer godt overens, uavhengig av hverandre. Mange av de store organisasjonene har eksistert i lang tid, og har en sterk forankring i sivilbefolkningen som er med å gjøre dem til sterke aktører og viktige stemmer i debatten.

Det finnes en lang rekke ulike frivillige organisasjoner i Norge som arbeider innenfor bistand og utvikling. Det er kanskje til en viss grad tilfeldig hvor man engasjerer seg eller hvilke organisasjoner som oppstår. Det vil likevel være sannsynlig å tro at utgangspunktet for de fleste organisasjonene innenfor denne sektoren mener at de har et supplement til de allerede eksisterende organisasjonene. Mange av de store organisasjonene har også fokus på sine komparative fortrinn og hva de kan bidra med som står i motsetning til sine konkurrenter. De statlige aktørene presiserer også at det er viktig å ta vare på identiteten og integriteten til organisasjonene. Hvis dette ikke bare er store ord, men også reelle målsetninger fra begge parter, bør det ideelt sett finnes et spillerom for organisasjonene til å arbeide ut fra dette.

Med utgangspunkt i Tvedts perspektiv og kritikken mot han, kan det være interessant å se på hvordan aktørene selv karakteriserer sin rolle i utviklingspolitikken og utviklingsdebatten, og hvorvidt de anser forholdet seg imellom som problematisk. Hvorvidt de ulike aktørene ser ulikt på hvordan samarbeidet mellom dem fungerer kan også være en interessant diskusjon.

5 Analyse

5.1 Bakgrunn

De frivillige utviklingsorganisasjonene har en viktig rolle i det norske bistandsarbeidet, og store deler av den norske bistanden blir kanalisert gjennom disse organisasjonene. De frivillige aktørene står mellom sine oppdragsgivere, sine lokale samarbeidspartnere og de norske myndighetene når det kommer land de vil satse i og valg og utforming av prosjekter. Organisasjonene har en stor grad av statlig finansiering, og er avhengig av støtten de får gjennom Utenriksdepartementet og Norad for å kunne utføre sitt arbeid. I hvilke grad står organisasjonene fritt til å sette sin egen dagsorden, gitt denne store andelen av statlig finansiering? Hvordan kan dette belyses gjennom Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelps arbeid i Tanzania?

Materialet som ligger til grunn for analysen er i hovedsak dokumenter fra organisasjonene selv, stortingsmeldinger og rapporter fra myndighetene, samt intervjuer av representanter fra organisasjonene og staten som aktører. Videre er det også noen evalueringer og rapporter som er utformet av andre enn aktørene selv. For å systematisere funnene som foreligger, vil de kategoriseres under ulike indikatorer som kan belyse forholdet mellom den norske staten og de frivillige organisasjonene.

5.2 Indikatorene

De frivillige organisasjonenes muligheter til å sette sin egen dagsorden er operasjonalisert gjennom syv ulike indikatorer. To av indikatorene tar utgangspunkt i forholdet mellom KN og NF og deres arbeidsgivere, og de fem resterende i ulike faktorer som kan forklare noe om forholdet mellom de valgte organisasjonene og staten som aktør. Siden relasjonen mellom oppdragsgiverne og organisasjonene ser ut til å ligge på et mer ideologisk nivå, vil indikatorene som beskriver samarbeidet mellom dem ta utgangspunkt i målsetninger og gjennomføring av prosjekter. Forholdet til oppdragsgivere vil også bli nevnt i forbindelse med valg av samarbeidspartnere. Målsettinger og gjennomføring vil også bli diskutert i forholdet til staten, samt valg av

prosjekter, samarbeidspartnere og land, muligheten til å være kritisk til den statlige utviklingspolitikken og deres føringer, samt betydningen av hvem som til enhver tid sitter med den politiske makten.

5.3 Målsetning og gjennomføring

Det første kapitlet og de fire første indikatorene tar utgangspunkt i organisasjonenes muligheter til å forme sine egne målsetninger og gjennomføre prosjektene utfra sine egne ønsker og preferanser. De to første vil ta utgangspunkt i relasjonen mellom organisasjonene og deres oppdragsgivere. De to neste indikatorene vil ta for seg forholdet mellom organisasjonene og de statlige aktørene i utviklingssamarbeidet når det kommer til målsetninger og gjennomføring.

Mange er tilsynelatende enige om at utvikling dreier seg om politikk. Det er imidlertid langt mellom diskusjonene. Det går to røde tråder gjennom debattene. Den ene dreier seg om virkemidler. Den andre om effekter. Få diskuterer målene bak.

Statsviter Liv Tørres i kronikk i Morgenbladet, september 2010.

Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp har sin plattform henholdsvis som en diakonal forankret organisasjon, og som fagbevegelsens organisasjon. Er oppdragsgivernes ønsker og målsetninger i tråd med organisasjonenes egne, og står dette i konflikt med myndighetenes målsetninger?

5.3.1 Oppdragsgivere og målsetninger

A. Avhengighet/uavhengighet i forhold til oppdragsgiver med tanke på målsetninger

- I hvilken grad står KN og NF fritt til å lage sine egne målsetninger?

Identitet. Og frihet?

De fleste frivillige organisasjoner i Norge er opprettet med et bestemt mål for øye. Et ønske om å gjøre verden til et litt bedre sted, eller å kunne gjøre en forskjell for en

bestemt gruppe. For mindre organisasjoner eller solidaritetsengasjement kan kjennskap til enkeltpersoner eller grupper som man ønsker å hjelpe være et utgangspunkt, men med de to valgte organisasjonene i dette tilfellet stiller det seg litt annerledes. Både Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp har begge en sterk historisk forankring, og et initiativ som går ut på å hjelpe innenfor et bredt spekter av områder, heller enn en spesifikk gruppe mennesker som trenger hjelp. KN har norske kirker og trossamfunn som sin oppdragsgiver, mens NF er arbeiderbevegelsens solidaritetsaksjon. Hvordan påvirker dette samarbeidet og denne historiske tilknytningen arbeidet som de to organisasjonene gjør?

Begge organisasjonene har henholdsvis representanter fra fagbevegelsen og fra tros – og kirkesamfunn sterkt inne i sine respektive styrever. For å søke jobb i Kirkens Nødhjelp heter det for eksempel at du må være tro mot organisasjonenes verdigrunnlag.

Norsk folkehjelp, fagbevegelsens forlengede arm?

Allerede i vedtektenes første paragraf slås det fast at Norsk Folkehjelp er fagbevegelsens humanitære solidaritetsaksjon, men også den partipolitiske uavhengigheten fremheves. Visjoner og prinsippprogram skal holde stø kurs i forhold til hvilke land og prosjekter organisasjonen samarbeider med. Det er også spesifisert at alle samarbeidsavtaler, rammeavtaler eller intensjonsavtaler som styret har inngått forplikter for resten av organisasjonen (Norsk Folkehjelp E). I NFs årsberetning fra 2008 dukker stadig linken til LO opp. Etter et styrevedtak fra desember 2007 er det to områder som ønskes prioritert for kommende landsmøteperiode. En landsmøteperiode er på fire år. I tillegg til å styrke sin egenkapital, er et uttalt mål for nåværende periode å styrke samarbeidet med fagbevegelsen. Sett i forhold til det totale budsjettet til NF er kanskje ikke det økonomiske bidraget formidabelt, men hele 7,4 millioner gikk til NF fra LO og de ulike klubber, foreninger og forbund som ligger innunder disse. Gjennom noen av LO-forbundene har også NF kollektive medlemmer, som utgjør 3 millioner kroner i medlemsinntekter (disse er en del av de 7,4 millionene), og et medlemstall på 860 000. Dette er et stort tall i forhold til tallet på vanlige medlemmer i organisasjon

som ved utgangen av 2008 var i overkant av 10 000. Samordning og organisering av samarbeidet mellom fagbevegelsen og NF var i følge årsberetningen for 2008 styrket. Ønsket om et utvidet samarbeid innbefattet muligheter for økt økonomisk støtte til programarbeid, men også samarbeid om saker der NF og LO og deres forbund har felles interesser (Norsk Folkehjelp (A) 2008: 28ff).

Visjonen til Norsk Folkehjelp er *solidaritet i praksis*. Dette er grunnpilaren i både det nasjonale og det internasjonale arbeidet til organisasjonen. Likestilling, likeverd og rettferdighet står sentralt i tankegangen (Norsk Folkehjelp C).

Ved å ta utgangspunkt i noen av disse sentrale dokumentene som skal spesifisere sentrale retningslinjer for hvordan organisasjonen skal arbeide og struktureres, vises samarbeidet og koblingen i høyeste grad frem som en viktig del av organisasjonen.

Bare du tror. Kirkens Nødhjelp i Tanzania.

Kirkens Nødhjelp på sin side, fremmer sin religiøse forankring som en av sine absolutte styrker i sitt samarbeid med andre land og prosjekter. Organisasjonen er diakonal, og har kirker og ulike kristne organisasjoner i Norge i ryggen. I følge deres eget prinsippprogram er det det oppdraget KN har fått av de religiøse organisasjonene og kirkene:

“Kirkens Nødhjelp skal virkeliggjøre Guds kjærlighet i verden ved å fremme menneskers verdighet og verne om skaperverket” (Kirkens Nødhjelp (A) 2008: 5).

Global rettferdighet står sentralt i hva KN ønsker å arbeide for i perioden som kommer. KN arbeider i hovedsak med kristne organisasjoner og samarbeidspartnere, men de samarbeider også med andre trosbaserte organisasjoner (Kirkens Nødhjelp (A) 2008: 5). I Tanzania dreier dette seg stort sett om muslimske organisasjoner. En av samarbeidspartnerne til KN i Tanzania, Dr. Rev. Leonard Mtaita, generalsekretæren i det protestantiske kirkerådet, snakker om hvordan KNs arbeid i Tanzania forholder seg til spørsmålet om religion:

“Landet har omtrent like mange kristne som muslimer. – Vi kan ikke skille mellom ulike religioner, men må jobbe for alle mennesker som lider. Uten et

samarbeid ville vi risikert å tape kampen. Det finnes ikke bare en religion som er for fred og økonomisk rettferdighet” (Kirkens Nødhjelp (A): 23)

KN arbeider også med spesifikke prosjekter som går på religiøst samarbeid og dialog mellom ulike religiøse grupperinger (Kirkens Nødhjelp (A) 2008: 11). KNs visjon er *Sammen for en rettferdig verden* (Kirkens Nødhjelp (C): 5)

Samtlige av disse utsagnene, statutter, vedtekter og visjoner er hentet fra organisasjonenes egne skriv. Det er ikke alltid en garanti for at den visjonen man har for et arbeid, eller at de statuttene som finnes blir fulgt til punkt og prikke. Spesielt i et dokument som en årsrapport er det mulig at de prosjektene som blir trukket frem er de mest vellykkede, de samarbeidsprosjektene som nevnes er de beste og de som intervjues er de som allerede er fornøyd med arbeidet organisasjonene gjør. Hvis samtlige prosjekter innen norsk bistands - og utviklingspolitikk hadde endt som det fremstilles her, er det et paradoks at for eksempel fattigdommen ikke synker i betydelig grad. Målsetninger og visjoner skal være noe å strekke seg etter for organisasjonene, men også fylles med realistiske mål.

Oppdragsgiverne ser ut til å sitte i ryggraden til organisasjonene, og er med på å skape en identitet og en tilknytning i sivilsamfunnet. I ordlyden i målsetninger er det tydelig at bakgrunnen og oppdragsgiverne er viktig.

5.3.2 Oppdragsgivere og gjennomføring

B. Avhengighet/uavhengighet i forhold til oppdragsgiver med tanke på gjennomføring og resultatoppnåelse

- *I hvilken grad står KN og NF fritt til å gjennomføre sine egne prosjekter på ønsket måte?*

Den religiøse og ideologiske forankringen til organisasjonene er viktig for organisasjonenes identitet, og er med på å styrke forankringen i det norske lokalsamfunnet. Kikkan Haugen nevnte at det at organisasjonene har en slik folkelig forankring er en styrke for det norske utviklingsarbeidet generelt (Intervju 2010). Organisasjonenes representanter nevnte sine oppdragsgivere og det ideologiske og

religiøse opphavet som en rettesnor i arbeidet, men ikke som førende. Tilhørigheten hjemme i Norge er også med på å skape tettere bånd med lokale samarbeidspartnere i Tanzania. KN er opptatt av sitt komparative fortrinn som diakonal organisasjon i samarbeid med lokale religiøse organisasjoner. I Tanzania innbefatter dette både protestantiske, katolske og muslimske partnere. De religiøse strukturene er, i følge stabssjef i utenlandsavdelingen i KN Eivind Aalborg, de eneste som er sterke nok til å kunne ta opp kampen med de lokale myndighetene (Intervju 2010). Berit Strømme Johnson, programkoordinator i samme organisasjon henviser til at en hver liten plass på landsbygda i Tanzania har en eller annen form for gudshus, og det felles religiøse fundamentet gjør at KN har muligheten til å nå ut til de fleste små samfunn (Intervju 2010). NF har også fokus på å arbeide med folkelig forankrede bevegelser, som deler mye av deres ideologiske grunnsyn.

Samarbeid eller konkurranse?

Organisasjonene har kortsiktige og langsiktige mål for enkeltland og prosjekter, visjoner for hele organisasjonen, og har på mange ulike nivåer mer eller mindre konkrete målsetninger om hva de ønsker å oppnå. Oppsummerer man alle disse målene og visjonene handler det i hovedsak om fattigdomsreduksjon og bedre levekår for så mange som mulig, på så mange områder som mulig. Posisjon, omdømme og prestisje har vist seg å også kunne spille en rolle i hvordan prosjekter utvelges og utformes. Kampen om midler til de prosjektene man ønsker er hard, og selv om forholdet mellom NF og KN stort sett er godt, er det sjelden konkrete samarbeid mellom dem. Representantene fra organisasjonene medgir at det må flere på flere områder er konkurranse mellom dem, men at de ønsker å arbeide med de prosjektene og samarbeidslandene der de har komparative fortrinn.

To evalueringsrapporter gjort for UD om norsk bistand gjennom frivillige organisasjoner, og Norges bidrag til konfliktløsning trekker frem et eksempel fra Sudan hvor de to organisasjonene var til stede, der de gjennom humanitære aksjoner på hver side i konflikten heller hadde en negativ innvirkning på viljen til en fredelig løsning, enn en positiv (Evaluation Report 11.97: 13, Evaluation Report 11.98: 29ff)).

Det kan se ut som om organisasjonenes identitet er viktigere i utformingen av målsetninger enn i den reelle gjennomføringen og hvilke valg som tas. Organisasjonene kjemper imidlertid om de samme midlene, og det er viktig å skille seg fra de andre. Bakgrunn og identitet kan være med på å selge inn organisasjonen med fortrinn på spesifikke områder. Det er viktig at forskjell i bakgrunn ikke skaper problemer for en tredjepart som mottakerlandene på bakgrunn av for eksempel ulikt valg av samarbeidspartnere.

5.3.3 Staten og målsetninger

C. Avhengighet/uavhengighet i forhold til staten med tanke på målsetninger

- *I hvilke grad står KN og NF fritt til å lage sine egne målsetninger?*

Hvordan resultatene i arbeidet måles har endret seg over tid. For ti år siden var det å sette gode målsetninger i fokus for hvor vellykket et prosjekt var, mens hva man faktisk oppnår er mer i fokus i dag. Selv om prosjektene er de samme, er organisasjonene avhengig av å følge med på de områdene som det fokuseres på, og hvordan progresjon og resultater måles.

Det er en stadig avveining mellom organisasjonenes egne målsetninger for utviklingsarbeidet og deres ønske om å ta vare på særegenheten og identiteten til organisasjonen på den ene siden og å respondere på ulike statlige initiativ omkring hvilke områder som det ønskes og trengs fokus på den andre siden. Svein Olsen, rådgiver i Norsk Folkehjelp snakker om dette komplekse samspillet. Selv om organisasjonen ønsker både å være og fremstå som fullt ut uavhengig blir den formet av den konteksten de befinner seg i. Det er viktig å forstå konteksten og arbeide ut fra den. Ofte kan føringene som foreligger fra myndighetenes side stemme godt overens med organisasjonenes egne ønsker, og prioriteringene blir da mindre problematiske. Når målsetningene ikke nødvendigvis samsvarer er det i følge Olsen fremdeles mulig å få støtte for sine prosjekter fra UD og Norad hvis argumentasjonen for organisasjonenes valg er god nok (Intervju 2010).

Hva er målet?

For å kunne bedømme i hvor stor grad organisasjonene når målene sine, må man nødvendigvis vite hva disse målsetningene faktisk består i. Dette er ikke alltid så lett som det kan virke. Visjoner, vedtekter og prinsippprogrammer er viktige for å se hvilken kurs og plattform organisasjonene ønsker å ha. Målene fremstår ofte som lite konkrete, og er heller en abstrakt beskrivelse av det organisasjonene ønsker å være. Kirkens Nødhjelp karakteriserer seg selv først og fremst som en utviklingsorganisasjon, mens Norsk Folkehjelp har en todeling i sin virksomhet der den ene delen tar for seg arbeid på det nasjonale plan, men den andre er av internasjonal karakter.

Den internasjonale strategien er spesifikk i forholdet til arbeidet NF gjør i Tanzania. NF presenterer tre hovedlinjer for hva som skal kjennetegne deres arbeid internasjonalt. En av disse, som er en viktig del av organisasjonenes arbeid, er mineryddingsarbeid og arbeid for bekjempelse av klasevåpen (Norsk Folkehjelp (C) 12). Dette er et fagfelt NF har spesialisert seg innenfor, og som gir dem en særegen posisjon blant de norske organisasjonene. Selv om det er en viktig del av organisasjonens identitet på mange måter, er det ikke nødvendigvis spesielt relevant sett i forhold til denne problemstillingen generelt, og heller ikke i forhold til dette spesifikke tilfellet (caset). De to andre hovedlinjene, er både i innhold og formuleringer interessante i så måte.

“Støtte til frigjøringsbevegelser og andre grupper som kjemper for politiske og sivile rettigheter” (Norsk Folkehjelp (C): 12).

Støtte til lokale folkelige organisasjoner i deres kamp mot fattigdom og for menneskerettigheter og omfordeling” (Norsk Folkehjelp (C): 12).

Hovedoppgaven for Norsk Folkehjelp presiseres som det langsiktige utviklingsarbeidet, men også noe nødhjelpsinnsett i områder der kapasiteten og kompetansen allerede er tilstede. Det avgjørende i arbeidet skal være lokalbefolkningen, og arbeidet bør styres utfra programmer og prosjekter som er

definert fra befolkningen og lokalmiljøet selv. Målet er at rettigheter, demokrati og omfordeling kan styrkes gjennom å styrke sivilsamfunnet. NFs oppgave er å være tilstede som tilrettelegger og rådgiver, og styrke nettverksbygging. En av menneskerettighetene som organisasjonen fokuserer sterkt på er retten til å organisere seg (Norsk Folkehjelp (C): 12f). Politiske og sosiale rettigheter for undertrykte grupper er blant de mer politiske målsetningene, i tillegg til mer tradisjonelle basale behov som tilgang til mat, vann og bolig. Også dette i stor grad sett fra kvinners og likestillingens standpunkt. Kampen mot hiv/aids, landminer og arbeid for gjeldslette er andre områder som organisasjonen integrerer i sine prosjekter (Ibid: 13f).

Norsk Folkehjelp mener at skjev fordeling av ressursene og sosiale ulikheter fremdeles er de største eksisterende hindrene på veien mot velstand, utvikling og fred. De styrende prinsippene for organisasjonen sammenfattes i de fire ordene solidaritet, samhold, likhet og demokrati (Norsk Folkehjelp (B): 1). Organisasjonen sier selv at de fremdeles følger prinsippene som lå til grunn for grunnleggelsen i 1939, selv om forutsetningene er annerledes i dag enn for over 70 år siden:

“Å fremme arbeiderenes kår i Norge og støtte republikanerne mot Franco i Spania. I det internasjonale arbeidet bærer vi med oss tradisjoner med mobilisering og kollektiv organisering, slik disse har formet den norske velferdsstaten” (Norsk Folkehjelp (B): 1)

I Kirkens Nødhjelps globale strategiplan legger de til grunn fem verdier for det arbeidet de gjør (Kirkens Nødhjelp (B): 6). Barmhjertighet, rettferdighet, deltagelse, forsvarlig forvaltning av skaperverket og fred. Disse verdiene er ikke spesielt konkrete i forhold til mål og måloppnåelse, men spesifiseres noe videre i hvordan KN nærmer seg disse verdiene gjennom det konkrete arbeidet (Ibid: 13). Kirkens Nødhjelp ønsker å være en organisasjon som alle som er opptatt av rettferdighet og verdighet kan relatere seg til.

Arbeidet KN gjør på et internasjonalt nivå har en helhetlig tilnærming, og organisasjonen mener at de ikke kan velge ut en bestemt gruppe eller en spesifikk sektor, men ha en bred tilnærming og et bredt fokus på hvilke prosjekter som

prioriteres. For at mennesker skal kunne oppnå et fullverdig liv vil KN ikke bare fokusere på de materielle behovene, men også på de psykiske og åndelige aspektet ved menneskenes liv (Kirkens Nødhjelp (B): 13). Organisasjonen ønsker å arbeide for måloppnåelse gjennom tre ulike kanaler. Nødhjelp og beredskap i forbindelse med krisesituasjoner er en, den langsiktige bistanden og beslutningspåvirkning de to andre. Et felles mål gjennom alle tre arbeidsmetodene er i følge KN ulike tilnærminger for å ivareta verdigheten til mennesker som av ulike grunner trenger deres hjelp (Ibid: 14).

Organisasjonenes målsetninger er preget av deres religiøse og ideologiske forankring, og også med på å fremheve hva organisasjonene selv ser på som sine komparative fortrinn. I de store organisasjonene går de statlige aktørene i liten grad inn og detaljstyrer de konkrete målene, men de ligger som oftest innenfor en bred ramme av hva som regnes som norsk utviklingspolitikk.

5.3.4 Staten og gjennomføring

D. Avhengighet/Uavhengighet i forhold til staten med tanke på gjennomføring av prosjekter og resultatoppnåelse

- *Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp sin mulighet til å gjennomføre prosjekter på ønsket måte.*

Hvilke målsetninger som settes av organisasjonene er viktig, men vel så viktig er resultatene og hvordan prosjektene faktisk blir gjennomført. I hvilke grad engasjerer de statlige aktørene seg i resultater og gjennomføring av de målsetningene som finnes?

Resultater og evalueringsmetoder

I en rapport fra 2006 som omhandler frivillige organisasjoner og deres roller i utviklingssamarbeidet diskuteres resultatene organisasjonene oppnår, og evalueringene som organisasjonene foretar av eget arbeid. Evalueringsarbeidet kritiseres på flere punkter. Systematikk og mangelfull dokumentasjon av faktiske resultater er noe av det som blir kritisert. Videre er rapporten kritisk til hvordan den kunnskapen som fremkommer av evalueringene faktisk er med på å påvirke videre beslutninger, og at bredden i metodiske tilnærminger er for liten. Med stadig mer komplekse og

omfattende målsetninger, og en lang bistandskjede som omfatter mange aktører blir det også vanskeligere å måle konkrete resultater. Det er også en utfordring for resultatmålingene å vite hva som faktisk er endringer på bakgrunn av prosjektene, og hvordan de faktiske forhold ville vært om prosjektet og organisasjonene ikke var tilstede (Utredning 2006: 99ff).

Norsk Folkehjelp i Tanzania, gjennomføring

Norsk folkehjelp har hatt fire hovedsatsningsområder i Tanzania de siste årene. Land og ressursrettigheter har vært en av disse, der arbeidet for kvinners rettigheter til jord har vært en av de viktigste arbeidsområdene. Et av de andre fokusområdene har vært demokratisering. Gjennom å arbeide for å styrke demokratiseringsprosessen øker forhåpentligvis lokalbefolkningens muligheter til innflytelse og muligheten til å bidra i samfunnsutviklingen. Ønsket er at arbeidet med denne prosessen vil styrke politiske, sosiale og økonomiske rettigheter for Tanzanias befolkning. NF har også spesielt fokus på disse rettighetene for marginaliserte grupper i Tanzania, og arbeider med urfolks rettigheter. Det siste fokusområdet omhandler unge og deres deltakelse i samfunnet. Gjennom sport og sportsaktiviteter ønsker organisasjonen og spre kunnskap og styrke mulighetene for ungdommer i Tanzania.

Hvordan målene skal oppnås er inndelt i kortsiktige og langsiktige mål, men det er likevel store og komplekse oppgaver det arbeides med. I rapporten for NFs aktiviteter i Tanzania i 2008 kommer det frem at gjennomføringen av prosjektene i stor grad har gått etter planen, uten store avvik i verken aktiviteter eller budsjett (Norsk Folkehjelp (D)). Selv om arbeidet i stort sett går etter planene som foreligger, er det ikke like lett å måle hvor stor progresjonen er innenfor de ulike områdene. Arbeidet skjer gjennom samarbeid med lokale partnere som har den lokale kunnskapen og er godt befestet i grasrota. De når ut til deler av målgruppene, men ikke alle. Dette er noe av det de kritiseres for.

Resultatoppnåelse for Norsk Folkehjelp i Tanzania

I en rapport fra Norad fra 2007, med gjennomgang av programdokumentet for NF i Tanzania kommer de med noen kritiske punkter til organisasjonens arbeid og målsettinger. I følge rapporten har planen gode intensjoner, men mangler en systematisk tilnærming til mål og måloppnåelse. Resultatrapporteringen er også svak, og rapporten peker på at det er delvis lite konkrete mål, og rapportering av oppnådde resultater det er vanskelig å måle. Landrettighetsprosjektet NF har i Tanzania er et av prosjektene som blir nevnt som relevant og viktig, der organisasjonen tar et politisk standpunkt som er lettere for en frivillig organisasjon, enn for Norge som stat. Organisasjonen har mye positivt å bidra med, men Norad savner en mer konkret og målrettet tilnærming (Schjeldrup & Skancke 2007a).

Kirkens Nødhjelp i Tanzania, gjennomføring

Kirkens Nødhjelp arbeidet i 2009 innenfor fire hovedområder i Tanzania. Godt styresett og økonomisk rettferdighet, dialog og fredsbygging, kjønnsbasert vold samt HIV/Aids (Kirkens Nødhjelp (F)). Også KN har store og komplekse arbeidsområder, og man kan ikke forvente at målene oppnås i løpet av en kort tidsperiode. Organisasjonen selv melder likevel om fremgang i prosjektene, og om økt kunnskap underveis om hvordan samarbeid med både lokale samarbeidspartnere og lokale myndigheter kan forbedres og øke mulighetene for videre måloppnåelse i fremtiden (Kirkens Nødhjelp (D), (F), (H)). Prosjekter og mål er kontinuerlige prosesser, men kan føre organisasjonene litt nærmere sine overordnede mål og visjoner. I konkrete prosjekter kan man i noen grad måle oppnådde resultater. Nedgang i religiøse konflikter er et eksempel på måloppnåelse gjennom inter-religiøs dialog, et økende antall vanskeligstilte barn som får muligheter til utdanning er et annet. I kampen mot fattigdom og for menneskerettigheter på makronivå er det derimot vanskeligere å måle fremgangen.

Resultatoppnåelse for Kirkens Nødhjelp i Tanzania

Også i Norads rapport om KN i Tanzania kommer det frem flere kritiske punkter om hvordan arbeidet planlegges og gjennomføres. Noe av kritikken går blant annet på kapasiteten til KN i Tanzania. Norad peker på at antallet partnere og tematiske områder er for vidt, og etterlyser bedre rapportering og mer fokus på å skape lokalt eierskap hos de lokale samarbeidspartnerne (Schjeldrup & Skancke 2007b).

Konsekvensene av Norads evalueringer

Flere av punktene som kritiseres hos organisasjonene er så graverende at Norad oppfordrer ambassadene til å ikke å fornye avtaler om strategisk partnerskap før de er oppfylt. Det settes klare krav til budsjett, regnskap, rapportering og reelle resultater for å videreføre avtalene som foreligger med organisasjonene. Begrensningene kan sies å være styrende, men går i stor grad på bistandsfaglige vurderinger, og lite på hvilke prosjekter som organisasjonene faktisk arbeider med. Fokus ser ut til å være å oppnå noe med midlene som deles ut, og å forankre prosjektene lokalt.

Ut fra indikatorene som tar for seg målsetninger og gjennomføringer, og i hvilke grad organisasjonene står fritt til å utforme og gjennomføre prosjekter etter eget ønske, er det et par ting det er verdt å ta med videre. Identiteten er viktig for organisasjonene og er med på å stikke ut en kurs om hvilke retning arbeidet til organisasjonene skal ta. Denne identiteten er også med å beholde noe av den lokale forankringen i Norge, som tidligere var en svært viktig del av organisasjonslivet. De statlige aktørene styrer ikke organisasjonene ned i små detaljer, men er opptatt av at de har klare og oppnåelige mål samt målbare resultater, slik at bistandsmidlene blir brukt til det de faktisk er tiltenkt.

6 Analyse II

6.1 Organisasjonenes rolle i det norske utviklingsarbeidet

De frivillige norske organisasjonene som arbeider med bistand og utvikling har også selv utviklet seg over de 60 årene den norske bistanden har eksistert. Organisasjonene har vært bygget på et tradisjonelt folkelig engasjement som utgangspunkt, og historisk ble driften finansiert gjennom midler som organisasjonene selv i stor grad samlet inn. Bildet har naturlig nok endret seg over tid, og mange av organisasjonene har i dag blitt langt mer profesjonaliserte. Denne profesjonaliseringen kommer frem på ulike områder. Hovedvekten av oppgavene som blir utført i organisasjonene både ute og hjemme utføres av mennesker som har dette som jobb, og som i større grad enn tidligere er spesialisert innenfor utvikling – og bistandssektoren. Økt finansiering gjennom ulike statlige ordninger har også ført til et nytt behov for mer kunnskap og profesjonalitet, med tanke på økonomistyring og rapportering (Stortingsmelding 35. 2004 – 2005: 170f, Stortingsmelding 13. 2008 – 2009: 96f).

Intervjuer med representanter fra Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp, samt representanter fra Utenriksdepartementet og Norad har vært med på å gi et litt mer konkret og nyansert bilde av noen av de sentrale spørsmålene i denne oppgaven. Rollene de frivillige organisasjonene har i det norske utviklingsarbeidet var sentrale i samtalen med representantene for de ulike aktørene.

Samarbeidet mellom de statlige instansene innenfor utviklingssamarbeidet på den ene siden, og de frivillige organisasjonene på den andre siden har endret seg over tid.

Arvinn Eikeland Gadgil (SV), politisk rådgiver for miljø – og utviklingsminister Erik Solheim, skisserer to søyler som utgangspunktet for engasjementet for fattigdomsproblematikk og utvikling. Disse er på mange måter fundamentet for den statlige utviklingspolitikken vi har i dag. På den ene siden klassesolidaritet, med bakgrunn i arbeiderbevegelsen, og på den andre siden utsprunget fra det religiøse og

kristne miljøet, i gjennom tiendeprinsippet, altså å gi til de som har mindre enn en selv. Disse to organisasjonssøylene er det historiske utgangspunktet for den norske bistandspolitikken. De to organisasjonene Norsk Folkehjelp og Kirkens Nødhjelp hører definitivt hjemme i hver sin av disse to søylene, som (i følge Gadgil) ligger til grunn for utviklingsarbeidet. Regjeringen og også Stortinget har etter hvert en mer spissformulert utviklingspolitikk som er formet ut fra politiske preferanser og interesser, men igjennom et nært samarbeid med organisasjonene har de fremdeles påvirkning på den politikken som prioriteres. Konkrete tekstforslag til stortingsmeldinger, hva som settes på dagsorden og hvilke kurs og retning politikken tar påvirkes i noen grad ut fra innspill fra organisasjonene (Intervju 2010). Å la organisasjonene ha muligheten til å være med og forme politiske utspill på denne måten kan tyde på et nært samarbeid mellom myndighetene og organisasjonene, og samtidig viser det at de frivillige organisasjonene har muligheten til å fremme sine saker og fokusområder opp på et nasjonalt og mer politisk nivå.

Kikkan Haugen tilføyer flere punkter til hva som er organisasjonenes styrke, og posisjon i det norske utviklingssamarbeidet. Organisasjonene har i følge Haugen viktige politiske roller som fanebærere i store kampsaker som kvinnesak og likestilling eller miljøspørsmål, og setter i stor grad rettighetsbaserte kampsaker på dagsorden. Samtidig ønsker de å skape og vedlikeholde engasjementet i lokalbefolkningen i Norge. Dette er med på å styrke støtten til det norske utviklingsarbeidet ute, og også å beholde denne støtten så stabil som mulig (Intervju 2010).

Gunvor W. Skancke, underdirektør i avdelingen for sivilt samfunn i Norad, understreker at de frivillige aktørene spiller en viktig rolle i den norske bistanden, og fungerer i dag både på lag med og i motsats til staten (Intervju 2010). Organisasjonene er dermed en part som politikerne både lytter til, men også kan utfordre på ulike områder.

Det såkalte komparative fortrinnet har vært en del av argumentasjonen for hvorfor de frivillige organisasjonene burde ha en sentral plass i utviklingspolitikken. Deres evne til å komme nærmere inn på det sivile samfunnet i de landene de jobber har vært et

argument for de frivillige organisasjonenes posisjon. Hvis det viser seg at organisasjonenes tilnærming ikke gir tilstrekkelig mange fordeler, burde dette samarbeidet kanskje revurderes.

6.1.1 En sektor i endring

Skanche nevner at Norad i større grad enn før ønsker å kanalisere midler direkte til de lokale frivillige organisasjonene i sør. Hun trekker også frem at det er viktig at hvis de norske frivillige organisasjonene skal benyttes bør de være mer enn et fordyrende mellomledd (Intervju 2010). Med en statsstøtte på opp mot 100 % hos enkelte av organisasjonene, kan det føre til store problemer hos organisasjonene hvis det kuttes i denne støtten. Økonomisk sett er KN og NF i så høy grad finansiert med statlige midler, og vil dermed ikke ville ha mulighet til å operere i nærheten av slik de opererer i dag hvis det blir gjennomført vesentlige kutt i disse bevilgningene.

I Norads nye prinsipper for støtte til sivilt samfunn⁷ i sør (2009) er støtten via de norske frivillige aktørene til lokale samarbeidspartnere fremdeles den største og viktigste kanalen. Kursen for hvordan støtten til sivilt samfunn skal kanaliseres endrer seg imidlertid i noen grad. Den rollen Norad ønsker at de frivillige organisasjonene skal ha, er blant det som har endret seg noe. En av utfordringene er i følge Norad å oppnå likeverdighet mellom partnerne, slik at det er de lokale samarbeidspartnerne får et styrket eierskap til prosjektene, og at hva som står på dagsorden i mindre grad blir dominert av de norske organisasjonene.

Sør-partnersnes prioriteringer skal være retningsgivende for de norske organisasjonenes Norad-finansierte internasjonale engasjement (Norad 2009: 15).

Det er altså en viktig forutsetning fra Norad sin side at de lokale samarbeidspartnerne skal ha større innvirkning på utformingen av egne prosjekter. De ønsker at rollen til de norske organisasjonene i større grad skal bestå av tilrettelegging og

⁷ Norad bruker begrepet sivilt samfunn om en arena der mennesker går sammen og på frivillig basis fremmer syn og interesser på egne og andres vegne i en arena som er separert fra staten, markedet og familien (Norad 2009: 5).

kompetanseoverføring i forhold til sine lokale samarbeidspartnere, heller enn å være en tjenesteleverandør (Norad 2009: 14f).

Et annet viktig fokus vedrørende nye krav til organisasjonene går på dokumentasjon. Organisasjonene bør i følge Norad bli bedre på å dokumentere hvilke roller de opptre i og hvilke relasjoner og resultater de oppnår i arbeidet. Gjennom bedre rapportering ønsker Norad å se klarere hva merverdien av organisasjonenes arbeid faktisk er. Også dokumentasjon på ringvirkninger av de oppgavene som er mer tjenesteytende vil også ligge til grunn for vurderingen av merverdien organisasjonene har som aktører i utviklingsarbeidet. Organisasjonene må sette etterprøvbare og tydelige mål for innsatsen, og også evne å se måloppnåelse i et større perspektiv enn gjennom det enkelte prosjekt (Norad 2009: 15f).

Fokus på gjennomførbarhet, helhet, og lokal forankring er mer og mer viktig for å oppnå så gode resultater som mulig gjennom utviklingssamarbeidet. Det setter strengere krav, spesielt til de større organisasjonene, og kan kanskje sies å innskrenke deres egen beslutningsmyndighet.

Det er imidlertid et argument for at myndighetene kan være villige til å gå nye veier for å effektivisere bistanden, og benytte seg av andre kanaler. En slik mulig løsrivelse vil indikere at de to partene ikke er så sterkt knyttet sammen.

6.2 Prosjektutforming, kritikk og skiftende politikk

6.2.1 Land, prosjekter og samarbeidspartnere

E. Avhengighet/uavhengighet i forhold til å velge land, prosjekter og samarbeidspartnere

- *Står organisasjonene fritt i forhold til staten når de velger ut hvilke land de ønsker å arbeide i, hvilke lokale samarbeidspartnere de ønsker å arbeide med, og hvilke prosjekter de ønsker å være en del av?*

Selv om det i stor grad fra Norads side er fokusert på organisasjonenes egne planer, har de allikevel klare oppfatninger av hvilke geografiske områder organisasjonene

jobber i og også innenfor hvilke tematiske felt. Det trenger ikke nødvendigvis å være med utgangspunkt i politiske valg, men også i strategiske prioriteringer. Dette kan dreie seg om organisasjonenes kapasitet og kompetanse til å arbeide i mange land samtidig, eller å fokusere på for mange ulike tematiske områder. Også hvor mange andre organisasjoner og prosjekter som befinner seg i samme land kan være avgjørende. Valgene kan også være av politisk art. Prioriterte områder fra regjeringen vil bli tydeliggjort også i forhold til organisasjonene. Mens Sør – Amerika i følge Skancke ikke var en viktig prioritet under Bondevikregjeringen, er dette nå igjen et prioritert område (Intervju 2010). Samarbeidet med organisasjonene har også endret seg radikalt med tanke på hvilke måte de arbeider på. Tidligere var det organisasjonene selv som i stor grad også gjennomførte de fleste tjenestene ute, mens det de siste årene har blitt krav om lokale samarbeidspartnere. Det er viktig for det fremtidige arbeidet at de frivillige organisasjonene ikke bare fremstår som en pengeformidler, men som noen som har noe å tilføre i samarbeidet.

Valg av samarbeidspartnere

Hvilke samarbeidspartnere som velges stilles det forutsetninger til, i følge Skancke. Det må være en balanse mellom ulike interesser for å finne de best egnede samarbeidspartnere. Det er ofte ønskelig med en organisasjon som representerer grasrota i det landet de befinner seg, i dette tilfellet Tanzania. En lokal organisasjon som er enkel å samarbeide med for de norske organisasjonene fordi de på mange måter er like, trenger ikke nødvendigvis å representere grasrota i det aktuelle landet. Set kan ofte være en utfordring for mange av de lokale organisasjonene som havner innunder denne første kategorien å ha nok kunnskap og kompetanse innad i organisasjonen til å kunne arbeide med tidvis store og komplekse prosjekter. Egenarten til den enkelte organisasjonen er viktig. Det er naturlig for dem å arbeide med lokale samarbeidspartnere som deler denne egenarten. Det er samtidig viktig at de norske frivillige utviklingsorganisasjonene utfordres på hva de lokale samarbeidspartnerne står for, og har et aktivt forhold til det (Intervju 2010). Man kan si at NF og KN har en form for frihet under ansvar, ved å stå forholdsvis fritt ved valg av lokale samarbeidspartnere, men tvinges til å reflektere over de valgene de tar i forhold til

hvilke synspunkter og hvilke kapasitet de lokale samarbeidspartnerne har. På spørsmål om hva som skilte organisasjonene fra hverandre, og som gjorde at KN og NF hadde noe spesielt å tilføre, var det noen områder som var gjennomgående for hver av organisasjonene. Noen eksempler var vann og sanitær hos KN eller minerydding hos NF, men spørsmålet er langt mer interessant på et mer overordnet plan. Et viktig punkt for samtlige i KN var deres fortrinn gjennom å samarbeide med andre religiøse aktører. Dette kan for eksempel handle om å i mer eller mindre grad ha et likt verdigrunnlag, eller også en del sammenfallende målsetninger. Berit Strømme Johnson i KN nevner at i land som Tanzania er denne religiøse tilknytningen spesielt viktig. Siden Tanzania ikke er sektorisert på samme måte som i Norge, men religion er en viktig del av samtlige områder i samfunnet, er det lettere å komme i dialog og samarbeid gjennom en felles religiøs plattform (Intervju 2010). Svein Olsen i NF nevner fokus på rettighetsbasert bistand, som for eksempel landrettigheter eller kvinnerettigheter, som et særtrekk ved organisasjonen. Helle Berggrav Hanssen, rådgiver i Norsk Folkehjelp, nevner at det å ta standpunkt i politiske konflikter er noe som mange organisasjoner ikke gjør, men for NF som solidaritetsorganisasjon er det viktig å kunne for eksempel støtte en part i en konflikt (Intervju 2010). Hvis NF selv syntes de har muligheten til å fronte egne politiske standpunkter ute, kan det regnes som et argument for at organisasjonene står i en mer fri posisjon.

Muligheten til å forme egne prosjekter?

Norsk Folkehjelp og Kirkens Nødhjelp står i en mellomposisjon i forhold til utforming av prosjekter i mottakerlandene. På den ene siden står staten og de statlige aktørene i det norske utviklingsarbeidet, og på den andre siden står de lokale samarbeidspartnerne i Tanzania. Hvor mange føringer som ligger til grunn fra de ulike aktørene er vesentlig for hvordan prosjektene ender opp til slutt. Hvor fritt organisasjonene står, og hvordan de planlegger og gjennomfører prosjekter blir sett litt ulikt på.

Det er flere ulike aspekter som er med på å bestemme hvilke retning prosjektene tar, og hvilke fokus de har. Skancke hos Norad trekker frem at utformingen av prosjekter i

hovedsak bør foregå lokalt i Tanzania. Denne lokale forankringen er viktig for at prosjektene skal være relevante, og med et lokalt eierskap hos organisasjonene i mottakerlandet for å oppnå gode resultater, men også resultater ut fra prosjekter som er formet fra innsiden. Hun nevner også en pågående diskusjon om mer direkte kontakt med de lokale samarbeidspartnerne i sør, og fokus på at samarbeidet med organisasjonene må kunne tilføre tilstrekkelig mye og ikke kun fungere som et fordyrende mellomledd (Intervju 2010). Med et slikt utgangspunkt vil de frivillige utviklingsorganisasjonenes rolle, og definitivt også deres påvirkningskraft minimert.

Det er mange frivillige organisasjoner som kjemper om statlige tilskuddsmidler. Et viktig tildelingskriterium er hva organisasjonene kan vise til av oppnådde resultater. I tillegg har politiske prioriteringer naturligvis betydning for fordelingen. Endring i politiske prioriteringer vil til en viss grad også være med på å endre fokus hos organisasjonene (Skancke, intervju 2010).

“Hvis en for eksempel ser en politisk vektforskyving fra landbruk til miljø kan det hende at vi ser at prosjekter som tidligere het miljø skifter navn til å hete noe mer landbruksrelatert uten at innholdet i prosjektet er endret. Mitt inntrykk er at de frivillige organisasjonene tilpasser seg den politiske virkeligheten både når det gjelder innhold i aktiviteter og i innretning av bistandsarbeidet” Gunvor W. Skancke (Intervju 2010).

Organisasjonene har ulike steder å søke støtte fra. Midlene som gis gjennom Norad er i mindre grad styrt av politiske beslutninger enn de midlene som organisasjonene kan søke gjennom utenriksstasjonene. Gadgil medgir at UD og den politiske ledelsen kan komme med noen hovedsatsningsområder til Norad som de ønsker å prioritere, og hvis prioriteringene klaffer er det mulig å få økte bevilgninger (Intervju 2010).

“Det er nok nød å ta av, sånn at det finnes alltid noe, uansett hva slags regjering og hva de prioriterer som organisasjonene er enige i, så kan de sikte seg inn på sine særrområder innenfor det feltet, om det er helse, jenters utdanning for eksempel og det velger de selv” Arvin Eikeland Gadgil (Intervju 2010).

Begge disse utsagnene indikerer at organisasjonene tilpasser seg statens ønsker og prioriteringer i ulik grad. Om ordlyden i prosjektbeskrivelsene for samme type prosjekt endres fra år til år på grunn av ulike typer politiske prioriteringer, eller man velger det man interesserer seg for ut fra gitte rammer, uansett hvor vide disse rammene er, er dette et annerledes utgangspunkt enn å kunne velge helt fritt ut fra egne prioriteringer. Gunstein Instefjord, stedlig representant for KN i Tanzania snakker om muligheten til å velge egne prosjekter, snakker om muligheten til å velge prosjekter. De fleste av ønskede prosjekter er det mulig å søke om midler til, enten gjennom Norad, Utenriksstasjonene eller andre kanaler. Organisasjonenes fokusområder utenfor dette finansieres i KN gjennom egne midler. Representantene fra KN fremhever at de er en av de norske organisasjonene som har størst andel av egeninnsamlede midler, og kan derfor satse på prosjekter det ikke finnes støtteordninger for. Instefjord trekker frem vannsatsingen som et slikt prosjekt (Intervju 2010).

Hvordan organisasjonene selv ser på muligheten til å sette dagsorden og bestemme hvilke prosjekter de ønsker, og hvordan de skal jobbe med de ulike prosjektene er et viktig spørsmål i debatten om uavhengighet. Organisasjonenes representanter kom med flere innspill på hva som er viktig for å bestemme hvilke samarbeidspartnere, land og prosjekter som velges. Flere poengterte at det er helt klare endringer i fokusområder innenfor norsk utviklingspolitikk. Hva som er bakgrunnen for disse endringene var det imidlertid litt ulike syn på. Helle Berggrav Hanssen var av dem som trakk frem at endringer i bistanden både når det kommer til tematisk og geografisk fokus ofte er preget av trender i tiden og politiske prioriteringer (Intervju 2010).

Selv om verken Norad eller organisasjonene nødvendigvis kaster seg med på alle trender og endringer, blir de påvirket av det som skjer i bistandsmiljøet både nasjonalt og internasjonalt. Nye statsråder kan ha nye visjoner, Norge underskriver nye avtaler, eller internasjonale organisasjoner setter nye tema på dagsorden.

Eivind Aalborg i Kirkens Nødhjelp nevner også utfordringer som står i forhold til deres mulighet til å sette sin egen agenda. Alle donorer er i følge Aalborg med på å påvirke valgene som tas, og ønsker dermed å ha innflytelse på beslutningene i ulik

grad. Det er derfor viktig å ha et bevisst forhold til hvem man søker pengestøtte fra, slik at det ikke blir for store konflikter mellom det organisasjonen ønsker og det donorene ser for seg. Han hevder at organisasjonen selv definerer de temaene og det arbeidet som de ønsker å fokusere på, og deretter går ut og finner donorer som er villige til å gå inn med støtte til disse prosjektene. Den største fleksibiliteten ligger i de pengene organisasjonen samler inn selv, i følge Aalborg. Dette er penger gjennom for eksempel fasteaksjonen som organisasjonen gjennomfører hvert år, eller gjennom innsamlet kollekt i kirker og kirkesamfunn i Norge. Aalborg trekker frem rammeavtalene med Norad som forholdsvis fleksible ordninger, der KN i stor grad får mulighet til å arbeide med prosjekter som de selv mener er viktige. Bistandsaktører er avhengig av at det finnes økonomiske midler til å jobbe med det som organisasjonene selv mener bør prioriteres. KN prøver selvfølgelig å påvirke regjeringa til å prioritere saker som de mener er viktige, og det er kontinuerlig dialog mellom KN og de ulike statlige aktørene. På den andre siden kommer de statlige aktørene frem med hvilke områder de på sin side ønsker å prioritere, og hvordan de vil at organisasjonene skal jobbe. Noen ganger sammenfaller interessene til både de statlige og de frivillige aktørene, men av og til er det et større sprik mellom hva de ulike aktørene ønsker å prioritere. Det er ikke alltid initiativet kommer fra samme sted, og noen ganger kan et prosjekt startes ut fra penger til et spesielt prioritert område, mens andre ganger settes penger inn i prosjekter nettopp fordi de allerede fungerer (Intervju 2010).

Norsk Folkehjelp ut av Tanzania, et selvstendig valg?

Under mitt første intervju i datainnsamlingsprosessen, kom en nyhet som ikke var regnet med da land og organisasjoner for oppgaven ble valgt. Norsk Folkehjelp var i ferd med å trekke seg ut av Tanzania. Dette var en beslutning som ble tatt i mai 2010, men som i følge Svein Olsen hadde ligget i kortene en stund. Utfasingen har allerede startet i 2010, og vil avsluttes i 2011 når rammeavtalen med Tanzania går ut. Et spørsmål som har blitt stilt i løpet av prosessen har vært hva som er bakgrunnen for valget av land og prosjekter. Et like interessant spørsmål å stille seg er hvorfor en organisasjon trekker seg ut av et samarbeidsland. Forklaringen fra Olsen var at sammensatte grunner førte til at arbeidet i Tanzania nå opphører, og forklarte noen av

de ulike grunnene til hvorfor de ønsket å trekke seg ut. Trykk fra lederskap internt i NF og fra eksterne donorer som Norad om å være mer geografisk fokuserte og å kutte ned på antall land var en forklaring. Ønsket om å kunne gå dypere inn med et større og dypere engasjement i noen land, heller enn å ha prosjekter fordelt utover mange land var dermed en del av motivasjonen. Muligheten til et mer langsiktig og grundig samarbeid øker når organisasjonene konsentrerer sine prosjekter om færre land og områder. Dessuten var en av forklaringene motivasjon og engasjement hos enkeltpersoner i de ulike prosjektene og personlige relasjoner i samarbeidet i Tanzania. Det siste argumentet er interessant med tanke på hva som motiverer organisasjonenes arbeid. Tanzania er et rolig land som ikke lager store avtrykk i verdensbildet, og ikke ofte står i fokus eller sentrum for medienes oppmerksomhet (Intervju 2010). Behovet og ønsket om å være et sted der innsatsen er mer synlig veide altså med på vektskåla når valget om å trekke seg ut ble tatt.

Gunvor Skancke i Norad kom med en annen vinkling om hva som kan ha medvirket til at NF trakk seg ut av Tanzania. Gjennom ordninger som strategisk partnerskap⁸ har Utenriksdepartementet gjennom ambassadene samarbeid med ulike organisasjoner i Tanzania. Ambassadene har definert et behov utfra Norges portefølje eller strategi for innsatsen i Tanzania, og inngår avtaler med organisasjoner som arbeider i landet som kan stå ansvarlig for disse prosjektene. Ambassaden i Tanzania har besluttet å ikke videreføre det strategiske partnerskapet med NF. Dette er avgjørelser som tas på bakgrunn av oppnådde resultater av arbeidet, og også med tanke på om det passer i den norske porteføljen i Tanzania (Intervju 2010).

Det er flere interessante momenter ved NFs valg om å trekke seg ut av Tanzania. Selv om detaljene omkring at samarbeidet opphører ikke fremkommer av verken tilgjengelige dokumenter eller intervjuene, kan det virke som om samarbeidet mellom den lokale ambassaden og NF har vært en del av grunnen til at organisasjonen velger å trekke seg ut. Partnerskapsavtalene går som regel på mer konkrete prosjekter som er ønsket fra den lokale ambassadens side. Det at det ikke har vært tilstrekkelig samsvar

⁸ Den delen av oppdragsbasert langsiktig utviklingssamarbeid som administreres av ambassadene (Utredning 2006: 54).

mellom prosjektene som har blitt gjennomført, og intensjonene bak dem. Hvis de økonomiske forutsetningene ikke lenger er til stede, vil det være umulig for organisasjonen å videreføre arbeidet. Det kan også virke som om personlige relasjoner og motivasjon kan være med å bestemme hvilke beslutninger som tas. Også ønsket om å være synlig i verdensbildet og i mediene er en interessant utsagn. Det kan tyde på at oppmerksomhet og prestisje er motivasjonsfaktorer for arbeidet, noe som ikke nødvendigvis samsvarer med de grunnleggende målsetningene.

Organisasjonene har i stor grad handlingsrom til selv å velge hvilke land, prosjekter og samarbeidspartnere de ønsker å arbeide i og med. De blir imidlertid utfordret på å være kritiske i sine valg av partnere og prosjekter, og å ta valg på riktig grunnlag. Det er for eksempel viktigere at samarbeidspartnere har en lokal forankring, enn at den er lik den norske organisasjonen og dermed enklere å samarbeide med. Organisasjonene utfordres også på å konsentrere seg om et hensiktsmessig antall land og prosjekter, og ikke spre seg ut over for mange områder tematisk og geografisk.

6.2.2 Kritikk

F. Mulighet til å delta ubetinget i utviklingsdebatten

- Står organisasjonene fritt til å stille seg kritisk overfor myndighetenes valg og utspill i utviklingsdebatten, uten å bekymre seg for at dette kan påvirke bevilgningene i neste omgang?

Det som mange av representantene fra organisasjonene trakk frem, var at de står i en forholdsvis unik posisjon i forhold til myndighetene når det kommer til muligheten å stille kritiske spørsmål og kunne kritisere hvis man mener at situasjonen krever det. I utviklingspolitiske spørsmål følte de ansatte i de to organisasjonene at de hadde full mulighet til å stille seg kritiske til myndighetenes valg og synspunkter, uten at dette fikk betydning for senere bevilgninger og velvilje. I motsetning til tilsvarende organisasjoner i andre land medgir Aalborg at også KN mottar en stor andel av sine midler gjennom ulike statlige kanaler. Den største utfordringen knyttet til å være tett

forbundet med staten er det politiske arbeidet, og det å balansere forholdet mellom å kunne kritisere og samtidig motta penger fra samme instans (Intervju 2010).

Det ikke nødvendigvis slik at de som får høye bevilgninger fra staten kritiserer mindre enn de andre organisasjonene. Flere av de organisasjonene som hatt størst vekst i statlige tilskudd i løpet av de siste årene, er også de som er mest markante i sin kritikk av den norske politikken innenfor flere områder.

Muligheten til å kunne stille kritiske spørsmål, og komme med meninger som strider mot myndighetenes synspunkter, uten å frykte reduserte bevilgninger, kan styrke organisasjonenes muligheter til å ha en frittstående posisjon. Det er likevel verdt å merke seg Aalborgs utsagn om å balansere dette forholdet.

Elitesirkulering i utviklingssektoren

Noe av Tvedts kritikk går på at hele bistandssektoren er så tett vevet sammen, at aktørene ikke har den nødvendige uavhengighet og distanse. En viktig del av denne kritikken går på forholdet mellom de ulike aktørene, og at mange viktige posisjoner innenfor sektoren sirkulerer. Fenomenet kaller Tvedt elitesirkulering (2003: 181f). Gjennom å skifte mellom toppjobber innenfor både de frivillige utviklingsorganisasjonene, stillinger i Utenriksdepartementet eller Norad, eller sentrale stillinger i forskningsmiljøet sirkulerer dermed de samme menneskene i bistandssektoren. Rollene kan kanskje bli uklare når man skifter fra den ene siden av bordet til den andre. Det særegne med en organisasjon kan være vanskeligere å dyrke når menneskene i de ledende posisjonene i organisasjonen har mer erfaring i jobben som for eksempel i å jobbe som generalsekretær, enn fartstid i organisasjonen. Det finnes flere eksempler på at ansatte i viktige stillinger i de to organisasjonene NF og KN har bakgrunn fra sentrale stillinger fra andre aktører innenfor samme sektor. Det kan være ulike stillinger fra politikken eller forvaltningen, men også sirkulering mellom de ulike frivillige organisasjonene eller roller innad i en organisasjon.. Interessene og intensjonene er ikke nødvendigvis de samme for alle disse ulike aktørene. Ann Kristin Sydnes, nåværende utenlandssjef i KN har tidligere hatt stillinger både i norsk næringsliv (Statoil), vært forsker ved Fritiof Nansen instituttet,

og som statsråd for utviklingssaker i Stoltenberg I – regjeringen (Stortinget (A)). Petter Eide, generalsekretær i Norsk Folkehjelp har vært generalsekretær i både Care International Norge og i Amnesty International Norge før han startet i NF. I tillegg har Eide hatt verv i Sosialistisk Venstreparti (Norsk Folkehjelp (F)). Årsberetningen for 2008 i NF viser at Finn Erik Thoresen ble valgt inn som styreleder mens han fremdeles var konstituert generalsekretær (Norsk Folkehjelp (A) 2008: 28).

Det er ingen tvil om at Tvedt har et poeng i sin kritikk av den såkalte elitesirkulasjonen som forekommer i utviklingssektoren. Ved å skifte fra en regjeringsposisjon til en ledende stilling i en organisasjon, eller fra en organisasjon til en annen kan man spørre seg om hvor lojaliteten til en hver tid ligger, og i hvor enkelt det er å skille mellom ulike roller. Det kan også være vanskelig å kritisere tidligere eller potensielt nye arbeidsgivere eller gamle kollegaer. Hvilke rolle og hvilke interesser man til enhver tid forfekter kan påvirke de beslutningene som tas. På den andre siden er det naturlig å holde seg innenfor den sektoren der man har kunnskaper og kompetanse, og å ha erfaringer fra den andre siden av bordet kan også føre til noe positivt.

6.2.3 Regjeringens makt

G. Har partitilknytningen og sammensetningen av den til enhver tid sittende regjering innvirkning på samarbeidet med organisasjonene?

Organisasjonene i posisjon og opposisjon?

Hvis man tar utgangspunkt i de to organisasjonene og deres bakgrunn, kunne det være grunn til å tro at hvilke regjering som til enhver tid satt med makten kunne være utslagsgivende for organisasjonene. Informantene snakket om endring over tid når det gjaldt vilkår og fokus ovenfor organisasjonene. Flere snakket om at disse endringene ikke nødvendigvis hadde med hvilke regjering som satt ved makten å gjøre, men at det var globale trender i sektoren generelt. Det er imidlertid interessant at en representant fra hver organisasjon nevnte at de paradoksalt nok kunne ha bedre kår under en regjering som ikke delte deres plattform. Også for organisasjonene kunne det virke

som om at det å stå i opposisjon til regjeringen gjorde det lettere å være kritisk og hevde seg i debatten. NF sin tilknytting til fagbevegelsen trenger dermed ikke å ha et positivt utslag med Arbeiderpartiregjering, mens KN ikke nødvendigvis drar nytte av at Kristelig Folkeparti sitter med makten.

Hvis vi tar utgangspunkt i de to søylene Gadgil skisserte, der arbeiderbevegelsens solidaritet, og kirkens tiendeprinsipp legges til grunn, kan man gå ut fra at de to organisasjonene KN og NF har et fundament som har mange fellestrekk med den norske utviklingspolitikken. Gadgil nevner også disse to organisasjonene som to av de organisasjonene som står nærmest regjeringen (Intervju 2010). Hvis de to valgte organisasjonene deler mye av grunnlaget for den statlige politikken, kan det ha minst to mulige forklaringer. Hvis den statlige utviklingspolitikken bygger på elementer fra det samme utgangspunktet som KN og NF har fundamentet en del historiske fellestrekk. Alternativt kan de ha nærmet seg den statlige politikken over tid av ulike grunner. Det ville dermed kanskje vært lettere å se store ulikheter ved å velge organisasjoner som er mindre, nyere eller mer spesialisert innenfor et bestemt felt.

Det forventes nå også, i større grad en før at organisasjonene skal være en del av den generelle norske bistandspolitikken, både tematisk og geografisk. Flere av representantene fra organisasjonene opplever at utviklingssektoren har blitt mer politisk i løpet av de siste 15 – 20 årene. Med dette menes at valg som tas i forbindelse med utviklingspolitiske spørsmål i større grad en før er knyttet sammen med politiske valg og prioriteringer innenfor andre områder av politikken. Forholdet mellom de valgene som tas i utenrikspolitikken og utviklingspolitikken er tettere knyttet sammen. Klimaspørsmål, avskoging og flykningproblematikk er problemstillinger som ikke bare handler om enkeltland eller verdensdeler, men som er viktig for en mer globalisert verden. Det er imidlertid flere som ser på denne endringen som mer en faglig trend enn et resultat av hvilke parti som til enhver tid sitter med makten. Flere trekker frem at hvem som til enhver tid er minister, og hva vedkommende fokuserer mest på, ofte kan ha like stor betydning som hvilke partifarge som regjerer.

Instefjord i KN trekker frem tre prinsipper for hva som er viktig når man driver utviklingsarbeid. Langsiktighet, tålmodighet og forutsigbarhet (Intervju 2010). For å kunne arbeide etter disse prinsippene er man avhengig av at utviklingspolitikken også på statlig hold følger disse linjene. Hvis nye regjeringer, nye ministre eller nye trender endrer fokus er det ikke alltid fornuftig å kaste seg på alle de nye trendene og prioriteringene. Organisasjonene må avveie det å kunne arbeide innenfor områder der de har kompetanse og erfaring mot muligheten til å få finansiert sine prosjekter.

Utviklingspolitikk som utenrikspolitikk. Strategi innenfor bistandssektoren.

I Stortingsmelding 13 (2008 – 2009) *Klima, konflikt og kapital* skisseres en mer strategisk tilnærming til utviklingspolitikken. Gjennom og i større grad å benytte seg av fortrinnene som de ulike bistandskanalene innehar, er målsetningen å oppnå flere av de politiske målene (7). Det er også et voksende ønske om å integrere utviklingspolitikken med andre politiske områder i større grad. Gjennom å øke fokuset på denne sammenhengen mellom andre politiske felt og den utviklingspolitiske biten, og samtidig samordne ulike kanalers arbeid, oppnår man forhåpentligvis to ting. På den ene siden ønsket om at en mer målrettet utviklingspolitikk vil gjøre arbeidet mer effektivt, på den andre siden vil utviklingspolitikken opptre som en mer gjennomført politikk, som står i forhold til norske interesser. Arbeid med menneskerettigheter og klimaendringer er eksempler på områder som forhåpentligvis gagnar de landene hvor blant annet Norge setter inn sin innsats. Dette kan også på lengre sikt kan ha positiv innvirkning på norsk politikk (Ibid: 8ff). Den politiske dimensjonen ved bistand blir en stadig mer vektlagt del, og man kan si at den norske bistanden har fått et betydelig bredere nedslagsfelt gjennom sin historie som yter av bistand (Ibid: 103). Hovedlinjer for norsk utenrikspolitikk i Stortingsmelding nr. 15 (2008 – 2009) *Interesser, ansvar og muligheter* trekkes linjene til utviklingspolitikken gjennom temaer som fred og forsoning og menneskerettigheter, men også mer generell problematikk rundt bistand og fattigdomsbekjempelse. Utviklingspolitiske spørsmål blir diskutert opp mot for eksempel sikkerhetspolitikk og klimaspørsmål. Norges engasjement er begrunnet i tre faktorer. Norge har et globalt etisk ansvar ovenfor andre mennesker og de ivaretar norske interesser. Sist legges det vekt på at Norge ikke har en kolonial fortid,

begrenset med økonomiske og strategiske interesser globalt, og er et foregangsland på mange områder, med en etterspurt kompetanse (103). Denne måten å fremstille Norges initiativ på kritiseres av Tvedt. Ønsket om å fremstå best mulig kan av og til overskygge for de utfordringene som det er ønskelig at de norske aktørene tar tak i.

Også gjennom intervjuer med representanter fra Norad, den administrative og den politiske ledelsen i Utenriksdepartementet kommer dette økte fokuset på en mer helhetlig utviklingspolitikk frem. At utviklingspolitikken i større grad gjenspeiler norske interesser ser ut til å være et akseptert faktum, men det fokuseres på utenrikspolitikk i en bred forstand, og ikke nødvendigvis noe som på kortsiktig basis er i Norges interesse. Fredelig sameksistens, mindre konflikter og færre flyktninger kan være utenrikspolitiske målsetninger som kan nåes gjennom utviklingspolitiske tiltak.

Både representantene fra Utenriksdepartementet og fra Norad snakket om endringer i støtten til organisasjonene. Utenriksstasjonene har overtatt en større del av utdeling av midler til ulike type prosjekter, og midlene som deles ut gjennom ambassadene er i større grad knyttet opp mot bestemte tematiske og politisk prioriterte områder. Spesifikke fokusområder og temaer vektlegges i bestemte land på bestemte tidspunkter, og det kan derfor være lettere å skaffe finansiering til prosjekter som ligger tett opp mot de satsningsområdene som den enkelte utenriksstasjonen har valgt å fokusere på. Selv om det finnes flere ulike kanaler for å søke støtte, må kanskje organisasjonene i større grad enn før være taktiske når de velger ut hvilke prosjekter som skal søke støtte fra henholdsvis Norad, utenriksstasjonene eller andre kanaler. Eivind Aalborg i Kirkens Nødhjelp trakk frem at det å ha en så høy andel som mulig av egenkapital gjorde arbeidet friere. De fleste av prosjektene gir muligheter for statlig støtte, mens egenkapital kan støtte prosjekter som faller på utsiden av eventuelle tilskuddsordninger (Intervju 2010). Hvis utviklingspolitikken i økende grad blir en mer integrert del av utenrikspolitikken, kan dette være med på å legge nye typer føringer på organisasjonenes valgfrihet.

Skanche trekker imidlertid frem et interessant punkt omkring forholdet mellom staten og organisasjonene. Hun henviser til at da ordningen med strategisk partnerskap trådte i kraft, kunne det virke som organisasjonene mer opptatt av å finne ut hvor de kunne søke støtte, heller enn å ta debatten om hvorfor de i større grad skulle følge statlige prioriteringer gjennom denne ordningen. Ønsket om flere prosjekter og mer penger skygger av og til for de mer prinsipielle diskusjonene. Det er problematisk hvis en så høy grad av statlig finansiering som vi ser i dag, gjør at organisasjonene i mindre grad tar prinsipielle standpunkt til blant annet finansieringsordningen. Mange av de organisasjonene som mottar mest støtte er likevel markante i sin kritikk av politiske prioriteringer de ikke er enige i (Intervju 2010).

Fungerer utviklingspolitikken?

Langsiktighet er vesentlig for å nå de ønskede målene innenfor bistandssektoren, og det kan ta mange år før man ser resultatene av det arbeidet som gjøres i dag. Både *Norads Resultatrapport for 2007* og *Stortingsmelding nr. 13 (2008 – 2009)* tar opp problemstillinger omkring muligheten for å måle resultater. På enkelte områder kan man se progresjon og måle fremgang på konkrete prosjekter, men det er vanskelig å måle hvilke innvirking den norske bistanden har isolert sett i et mer langsiktig perspektiv. To områder trekkes frem spesielt i Norads rapport, om hvorvidt den norske utviklingspolitikken har lyktes. Fokuset på at mottakerlandene selv har ansvaret for sin egen utvikling, og at samfunn som skal lykkes i å nå sine utviklingsmål må nå dem fra innsiden, og ikke fra utsiden. Det trekkes også frem at fokus på bestemte utsatte målgrupper som urfolk og kvinner og deres rettigheter har vært med på å styrke fokuset på utsatte grupper (Norad 2007: 17). Å tenke og handle langsiktig, ha prosjekter som går over tid, og å fokusere på kvalitet og konsentrasjon kan se ut til å være indikatorer som er vesentlige for å oppnå resultater. Man må heller ikke undervurdere den lokale forankringen for at et prosjekt skal kunne lykkes (Ibid: 17f).

Det er stadig fokus på hvordan man på best mulig måte kan oppnå resultater innenfor utviklingssektoren, og hvilke tema som det til enhver tid er øverst på dagsorden. Endringer over tid er med på å påvirke sektoren generelt, og organisasjonenes arbeid

spesielt. KN og NF må stadig veie langsiktighet og kompetanse opp mot mulighetene til å få finansiert sine prosjekter. I den langsiktige bistanden, og bistand med utgangspunkt i rammeavtaler er det større handlingsrom enn innenfor nødhjelp og de strategiske partnerskapsordningene. Kunnskap om ordningene og samarbeid og åpenhet med de statlige aktørene gir gode muligheter til å fokusere på de spørsmålene organisasjonene selv er opptatt av.

6.3 Oppsummering

Hovedspørsmålet i denne oppgaven har gått ut på forholdet mellom de norske myndighetenes politikk på den ene siden, og de frivillige organisasjonene på den andre. Har organisasjonene fritt spillerom til å velge sine samarbeidspartnere og velge sine prosjekter, eller har den store andelen av statlige midler som kanaliseres gjennom norske myndigheter gjort organisasjonene til statens forlengende arm, eller bare et fordyrende mellomlegg? Har organisasjonene et fortrinn i forhold til bilateral bistand eller internasjonale instanser i kampen mot fattigdom? Norad er i gang med å evaluere dette forholdet, og ønsker å se på finansieringsordningen slik den er i dag.

Svarene er ikke ensartede, eller går i bare en retning, men med utgangspunkt i ulike former for skriftlig materiale og intervjuer, er det mulig å trekke noen slutninger om hvordan forholdet mellom de ulike aktørene arter seg. Med bakgrunn i Tvedts teoretiske utgangspunkt, er det mulig å se om det kan modereres i noen grad. Det er ingen tvil om at det dreier seg om store summer årlig som tildeles de frivillige organisasjonene, og at det er viktige prinsipielle spørsmål å ta stilling til om hvordan de ulike aktørene ideelt sett bør opptre. Stortingsmeldinger, utredninger og årsrapporter trekker frem viktigheten av å balansere mellom samarbeid og fremdeles beholde egenarten hos de frivillige organisasjonene generelt, og hos den enkelte organisasjon spesielt. I samtlige av intervjuene, både sett fra organisasjonenes side og fra myndighetenes side sier alle representantene at de anser forholdet dem i mellom som velfungerende. De har et nært samarbeid samtidig som de står forholdsvis fritt til å ta egne beslutninger og valg. Selv om enkelte aspekter ved samarbeidet problematiseres, virker det som om partene i stor grad er fornøyd med hvordan

forholdet arter seg og fungerer. Hvis forholdet er så sammenvevet som Tvedt hevder, kan det selvfølgelig være en del av problemet at aktørene tenker mer og mer likt, og dermed ser forholdet som forholdsvis uproblematisk. I landplanen for KN i Tanzania for 2005 – 2009 trekker de selv frem at det er et så stort samsvar mellom Norad og deres egne prioriteringer i landet (Kirkens Nødhjelp (D): 9).

7 Konklusjon

Gjennom å se på ulike rapporter og dokumenter fra KN og NF selv, rapporter, evalueringer og stortingsmeldinger fra både UD og Norad, samt intervjuer av representanter fra de ulike aktørene har jeg kommet litt nærmere kjernen av problemstillingen. Det har også dukket opp mange nye spørsmål underveis, og problemer man kan gå nærmere inn på ved en senere anledning. Forholdet mellom den norske staten og de norske myndighetene på den ene siden, og de frivillige organisasjonene Norsk Folkehjelp og Kirkens Nødhjelp på den andre siden har stått sentralt. Jeg vil her prøve å trekke noen konklusjoner ut fra empirien og analysen som foreligger, gå inn på hva noen av de metodiske problemene underveis kan ha å si for reliabiliteten og validiteten, samt trekke linjene tilbake til det teoretiske perspektivet.

Ved å ta utgangspunkt i de syv indikatorene vil jeg oppsummere noen av funnene. De to første indikatorene tar for seg hvordan forholdet til oppdragsgiverne påvirker utformingen av målsetninger og gjennomføring. Det kan det se ut til at det er et viktig fundament for organisasjonene, og at det er med på å peke ut hvilke retning prosjektene tar. Målsetningene er klart utformet i henholdsvis arbeiderbevegelsens tradisjon, med fokus på solidaritet og folkelig forankrede samarbeidspartnere, og det religiøse fundamentet med religiøse samarbeidspartnere lokalt, og nestekjærlighet og medmenneskelighet som basis. Hvis man ser konkret på hvordan arbeidsoppgavene utføres kommer det kanskje ikke like tydelig frem. KN har imidlertid fokus på et prosjekt om interreligiøs dialog, hvor de som en kristen organisasjon har et fortrinn, men ellers kan det se ut til at organisasjonenes identitet kommer best til uttrykk gjennom valgte samarbeidspartnere. Ulikhetene i hvordan målsetningene formuleres kan se ut til å ha en større betydelig enn de konkrete prosjektene. Hvilke prosjekter og områder organisasjonene velger å fokusere på kan være like mye et resultat av hvor de har utviklet sin spesialkompetanse, mer enn den religiøse eller ideologiske bakgrunnen. Organisasjonene er knyttet til sine oppdragsgivere, men det ser ikke ut til å ha direkte innflytelse på arbeidet organisasjonene gjør ute.

Statens påvirkning på både målsetninger og gjennomføring, samt valg av samarbeidspartnere, land og prosjekter er helt klart tilstedeværende. Norads rammeavtaler er forholdsvis brede, og store og profesjonelle aktører som KN og NF har selv stor påvirkning på hva og hvordan de ønsker å jobbe. De strategiske partnerskapsavtalene med ambassadene er innenfor mer styrte former, men felles er ønsket om at de skal passe inn under Norges offisielle utviklingspolitikk, dog i en vid forstand. Norad utfordrer organisasjonene på hvorfor og hvordan de velger sine samarbeidspartnere, og hvor mange områder, prosjekter og land det er hensiktsmessig å jobbe med for hver enkelt organisasjon. Ellers blir organisasjonene utfordret på det administrative, og det settes strenge krav til konkrete og oppnåelige mål, resultatmålinger og rapportering. Målsetningen om at eierskapet i voksende grad bør ligge i mottakerlandet og hos samarbeidsorganisasjonene, gjør at de norske frivillige organisasjonenes rolle endres. Det kan være et ønske om økt innflytelse fra de statlige aktørene. De statlige aktørene har innvirkning på valgene som tas i en vid forstand, men med tanke på valg av prosjekter, land og samarbeidspartnere, samt utforming av målsetninger og gjennomføringen av prosjektene ligger beslutningene i hovedsak hos organisasjonene. Rammene er satt fra statens side, men innenfor disse rammene finnes et forholdsvis stort handlingsrom.

Mange av respondentene snakket om muligheten til å kritisere den norske bistandspolitikken, uten at dette gikk utover samarbeidet og videre bevilgninger. Det er viktig for et fungerende samarbeid at partene har muligheten til å stille kritiske spørsmål til hverandre, selv om det er en balansegang. En politikk i stadig endring påvirker også organisasjonenes arbeid, men det er ikke bare endring i politisk ledelse som er bakgrunnen for dette, men både hvem som faktisk er i den politiske ledelsen til enhver tid, og i stor grad globale utviklingstrender.

Mer og mer av støtten går gjennom Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene, og er i større grad styrt av politiske valg. Globale bistandstrender, hvilke regjering som sitter ved makten, eller hvilke personer som til enhver tid er i posisjon kan ha utslag på hva som står høyest på dagsorden. Klima er et tema med økt fokus, skogsatsingen et annet prioritert område. Om stadig flere satsingsfelt kommer inn under utviklingsparaplyen,

kan det på sikt kanskje gå ut over den mer generelle fattigdomsbekjempelsen. Kampen om midler er hard, og man kan spørre seg om det til enhver tid er mottakerlandet og deres behov som er den viktigste prioriteten, eller om det viktigste er å få midler til sine prosjekter og sin organisasjon. Det er heller ingen tvil om at de frivillige organisasjonene har en viktig rolle i den norske utviklingsarbeidet, og at de gjør en viktig innsats for å bedre levevilkårene for mange mennesker i sør.

Det har vært flere ulike metodiske utfordringer underveis. Utvalget av hvilke dokumenter som ble tatt med i vurderingen er en utfordring. Jeg vil anse de valgte dokumentene som relevante, men det kan alltid være viktige og relevante dokumenter som man ikke har kommet over, og som dermed ikke har blitt en del av analysegrunnlaget. En annen utfordring når det kommer til utvalg av dokumenter er at tilgangen på dokumentasjon fra de to valgte organisasjonene har vært noe ulik. Dokumentasjonen fra organisasjonene ligger i mindre grad offentlig tilgjengelig, og måtte skaffes gjennom organisasjonene selv. Tilgangen på denne dokumentasjonen ble dessverre litt skjev mellom de to, da organisasjonenes virksomhet i Tanzania var bedre representert fra KN enn fra NF. Også valget av respondenter har vært en utfordring. KN er en noe større organisasjon innenfor utviklingssektoren, og også der ble fordelingen både fordeling på ulike posisjoner i organisasjonen og i antall større hos KN enn hos NF. Videre kan man alltid spørre seg om påliteligheten i det materialet som foreligger. Mange av dokumentene som har blitt benyttet i oppgaven har vært enten stortingsmeldinger med en politisk ladning, eller også dokumenter fra organisasjonene selv som ikke bare inneholder faktaopplysninger, men også deres egne tolkninger og et utvalg av hva som har kommet med og ikke. Det som fremstilles er gjerne med på å sette avsenderen i et godt lys. Ofte er visjoner og målsetninger pakket inn i mindre konkrete ord og formuleringer. Hvor pålitelig svarene fra informantene er, utgjør også en problemstilling. Informantene kan forstå spørsmålene ulikt, eller også variere mellom å presentere personlige oppfatninger, og snakke på vegne av hele organisasjonen, hele Utenriksdepartementet eller hele Norad. Det kommer som regel tydelig frem, men kan i enkelttilfeller være noe ulikt. Det er heller ikke sikkert at samtlige informanter følte at de sto like fritt til å svare like ærlig på alle

spørsmål. Enkelte uttalelser ønsket ikke informantene å bli sitert på, noe som kan tyde på at de syntes de kunne snakke forholdsvis fritt, men det har også lagt noen begrensinger på hvilke informasjon som kunne trekkes inn i analysen. Inntrykket som sitter igjen er at representantene fra organisasjonene i større grad veiet sine ord, enn hva som var tilfelle med de øvrige informantene. Organisasjonenes representanter må forholde seg til både hva de sier på organisasjonens vegne, og hvordan de blir fremstilt på den ene siden, og også hvordan deres uttalelser blir mottatt av deres statlige samarbeidspartnere. Videre utviklet antagelig evnen til gode og informative oppfølgingsspørsmål og et mer kritisk blikk seg i løpet av prosessen. Når intervjuene ble utført kan derfor ha hatt en påvirkning på hvor informative og konkrete de ble.

En av begrensningene ved en tilfellestudie er i hvor stor grad man kan trekke konklusjonene opp på et høyere nivå, og i dette tilfellet hvorvidt en kan trekke konklusjoner for flere enn de organisasjonene og det landet som er valgt for analysen. De to valgte organisasjonene, Norsk Folkehjelp og Kirkens Nødhjelp er to store og viktige aktører i den norske bistandspolitikken, og kan nok til en viss grad gi et bilde av hvordan forholdet er mellom de norske myndighetene og de frivillige utviklings – og bistandsorganisasjonene. Det gir imidlertid ikke et så godt bilde av de små aktørene, eller solidaritetsorganisasjonene som arbeider på et mye mindre profesjonalisert nivå. Hva valg av land angår, kan man kanskje si noe på et mer generelt nivå om land i samme region, og som i likhet med Tanzania er forholdsvis stabile. Det kom frem gjennom intervjuprosessen at arbeidet i land som er sterkt preget av krig og konflikt kan arte seg noe annerledes.

Med utgangspunkt i metodeutfordringene nevnt over, kan man kanskje si at det finnes vesentlige mangler i materialet for å trekke noen store konklusjoner. Det er allikevel interessante funn som det kan være verdt å merke seg. Det er ingen tvil om at forholdet mellom de frivillige utviklingsorganisasjonene og de statlige aktørene innenfor utviklingssektoren er preget av tett samarbeid. Samarbeidet er viktig av flere årsaker. For å få mest mulig ut av bistandsmidlene er det nyttig med en tett dialog mellom alle parter i samarbeidet. For på best mulig måte å koordinere innsatsen kan man sikre at rett innsats blir gitt på rett sted til rett tid. Det gjør også at de som er best kvalifisert til

å utføre en bestemt oppgave til enhver tid arbeider innenfor de tematiske og geografiske områdene som de har best forutsetninger til å arbeide med. Det er imidlertid ikke alltid forholdet fungerer like optimalt. Bistand og utviklingsarbeid er i voksende grad et utfall av politiske valg og prioriteringer. Rammeavtalene som blir inngått mellom organisasjonene og Norad gir i stor grad frihet både til selv å sette dagsorden og velge prosjekter og land for organisasjonene. Spesielt de store og profesjonaliserte organisasjonene, som både Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp må sies å være. Også her er det til en viss grad føringer fra politisk hold om spesielle områder som blir prioritert, men ordningen gir stor fleksibilitet for organisasjonene.

Organisasjonene ser ut til i stor grad å ha muligheten til å sette sin egen dagsorden, men det er allikevel en rekke krav knyttet til arbeidet de utfører. Hvis de er så tett sammenknyttet som Tvedt hevder, vil det kanskje ikke være store sprik i hva de statlige aktørene og organisasjonene selv ønsker. Det ser imidlertid ut til at de stadig avveier mulighetene til finansiering opp mot hva de ønsker å jobbe med og hva de har kompetanse til å jobbe med. Tålmodighet og langsiktighet ble nevnt som viktige faktorer for å få til vellykkede prosjekter. Det er derfor ikke alltid like hensiktsmessig å kaste seg med på alle nye trender eller politisk prioriterte områder, noe organisasjonene tar en faglig vurdering på før de begir seg ut i nye prosjekter. Samarbeid er viktig for å oppnå best mulige resultater, mens statlig overstyring vil være problematisk. Mange av forutsetningene som settes overfor organisasjonene, spesielt fra Norads side, ser ut til å ha sin forankring i samarbeidspartnerne og mottakerlandenes beste. Utviklingspolitikk er utenrikspolitikk, og de midlene organisasjonene har størst herredømme over er de de har samlet inn selv. Det er allikevel et spillerom for organisasjonene, også med statlige midler. Det betyr ikke at Tvedt ikke har noen gode poenger i sin kritikk, men hvis aktørene mener at de i tilstrekkelig grad har mulighet til å ta egne valg og i tillegg har et samarbeid som kan føre til gode resultater er det kanskje like viktig.

Hva den norske bistandspolitikken generelt, og de frivillige organisasjonene spesielt faktisk oppnår av resultater er en annen debatt, men organisasjonenes muligheter til å påvirke sin egen dagsorden er klart tilstede.

Litteraturliste

Andersen, Svein S. (2006): "Aktiv informantintervjuing" i Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 22: (278 – 298).

Andersen, Svein S. (1997): Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design.
Bergen: Fagbokforlaget.

Bistandstorget (2008): Norads gjennomgang av bistandsorganisasjoner.
Møtereferat.

Borchgrevink, Axel (2006): "Dingos, Gringos and Other Animals in the Field of Development: Aid and NGOs" i Dan Banik: Poverty, Politics and Development.
Bergen: Fagbokforlaget.

Christensen, Tom og Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid og Paul G. Roness (2002): *Forvaltning og politikk*.
Oslo: Universitetsforlaget.

CIA Factbook (2010): *Tanzania*.
<<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tz.html>>
(Lest 15.08.2010)

Evaluation Report 11.98: *Norwegian Assistance to Countries in Conflict - The Lesson of Experience from Guatemala Mali, Mozambique, Sudan, Rwanda and Burundi*.
Oslo: Royal Ministry of Foreign Affairs.

Evaluation Report 11.97: *Evaluation of Norwegian Humanitarian Assistance to the Sudan*.
Oslo: Royal Ministry of Foreign Affairs.

Evalueringsrapport 2000: 4: En kartlegging av erfaringer med norsk bistand gjennom frivillige organisasjoner 1987 – 1999.
Oslo: Utenriksdepartementet.

George, Alexander L. & Andrew Bennett (2005): Case Studies and Theory Development in the Social Sciences.
Cambridge: MIT Press.

Gerring, John (2007): Case Study Research - Principles and Practices.
New York: Cambridge University Press.

Gidron, Benjamin, Ralph M. Kramer & Lester M. Salamon (1992): "Government and the Comparative Perspective: Allies or Adversaries?" i Benjamin Gidron Ralph M. Kramer & Lester M. Salamon (red): *Government and the third sector. - Emerging Relationships in Welfare States*.

San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Johnson, Hilde Frafjord (2004): "Viktig misjon!", Dagbladet 3. mars.

Kirkens Nødhjelp (A), *Årsmelding 2008*.

Kirkens Nødhjelp (B), *Sammen for en rettferdig verden – i arbeid for menneskers verdighet*.

Global strategiplan 2005 – 2009. Justert versjon, februar 2007.

Kirkens Nødhjelp (C) (2008): *Sammen for en rettferdig verden*.
Prinsippdokument.

Kirkens Nødhjelp (D): *Country Programme Plan Tanzania 2005 – 2009*.
Revidert i 2007.

Kirkens Nødhjelp (E): *Statutter for Kirkens Nødhjelp*. 1979, revidert 2009.

Kirkens Nødhjelp (F): General Information, Tanzania 2009.
Upublisert. Norwegian Church Aid.

Kirkens Nødhjelp (2010) (G): *Country plan 2010 – 2015, Tanzania*.
Upublisert. Norwegian Church Aid Actalliance.

Kirkens Nødhjelp (2010) (H): *Tanzania Country Program. Final report 2005 – 2009*.
Upublisert. Norwegian Church Aid Actalliance.

Kirkens Nødhjelp (I): *Tanzania*.
<<http://www.kirkensnodhjelp.no/no/Arbeidet-vart/Hvor-vi-jobber/Ost-Afrika/Tanzania/>>
(Lest 01.11.2010.)

Klassekampen (2003): "Dette bør Terje Tvedt spise i seg", artikkel av Tarjei Leer-Salvesen 26. august.

Kvale, Steinar og Svend Brinkmann (2009): *Det kvalitative forskningsintervju*.
Oslo: Gyldendal Akademisk.

Lorentzen, Håkon (1994): *Frivillig integrasjon*.
Oslo: Universitetsforlaget.

Norad (2009): *Prinsipper for Norads støtte til sivilt samfunn i sør*.
Oslo.

Norad (2007): *Bistanden virker – men ikke godt nok.*
Resultatrapport

Norad (2004): *Kompetanseprofil – For frivillige organisasjoner med samarbeidsavtale med Norad.*

Norad (2003a): *Faktaark Tanzania.*
<<http://www.norad.no/en/Tools+and+publications/Publications/Publication+Page?key=109478>>
(Lest 18.08.2010.)

Norad (2003b) : *Noradfakta om utviklingssamarbeid med Tanzania*
<<http://www.norad.no/en/Tools+and+publications/Publications/Publication+Page?key=109402>>
(Lest 15.10.2010)

Norad (A): *Norsk bistand blir til.*
< <http://www.norad.no/Om+Norad/Historikk>>
(Lest 05.11.2010)

Norad (B): *Tanzania.*
<<http://www.norad.no/Land/Afrika/Tanzania>>
(Lest 15.11.2010)

Nordby, Trond (1999): “Samvirket mellom organisasjon og stat: Norge”
Makt og demokratiutredningens rapportserie. (4) April 1999.

Nordby, Trond (1994): *Korporatisme på norsk – 1920 – 1990.*
Oslo, Universitetsforlaget.

Norsk Folkehjelp (A): *Årsrapport 2008.*

Norsk Folkehjelp (B): *Internasjonal strategi 2008 – 2011.*
Kan også finnes på:
<<http://www.folkehjelp.no/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=5611>>

Norsk Folkehjelp (C), *Solidaritet i praksis. Norsk Folkehjelps prinsipper og verdigrunnlag 2007 – 2011.*

Norsk Folkehjelp (D) (2008): *NPA Tanzania Annual Report.*
Upublisert.

Norsk Folkehjelp (2007) (E): *Vedtekter 2007 – 2011.*

Norsk Folkehjelp (2007) (F): *Petter Eide ny generalsekretær i Norsk Folkehjelp.*
<<http://www.npaid.org/Petter+Eide+ny+generalsekret%C3%A6r+i+Norsk+Folkehjelp.9SVVTT95PSopPP37NVTT9xE2V1nPYpwRrW3n.ips>>
(Lest 17.09.2010.)

Norsk Folkehjelp (G): *Utviklingssamarbeid med Tanzania.*

<http://folkehjelp.no/no/Arbeid_internasjonalt/Utvikingsamarbeid/Hvor_jobber_vi/_hidden/Utvikingsamarbeid_i_Tanzania/>

(Lest 01.11.2010.)

Norsk Folkehjelp (H): *Demokratisering og Land og ressursrettigheter.*

Upubliserte notat.

Ringdal, Kristen (2001): *Enhet og mangfold. – Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode.*

Bergen, Fagbokforlaget.

Schjelderup, Nina og Gunvor Skancke (2007a): *Final Appraisal Report. Norwegian People's Aid, Tanzania.*

Program Document (2008 – 2010), Norad.

Schjelderup, Nina og Gunvor Skancke (2007b): *Final Appraisal Report. Norwegian Church Aid, Tanzania.*

Program Document (2007 – 2009), Norad.

Sommerfeldt, Atle (2007): “En røst fra skyttergraven”, Aftenposten 5. juni.

Stortinget: *Biografi Ann Kristin Sydnes*

<<http://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Representantene/Representantfordeling/Representant/?perid=AKSY&tab=Biography>>

(Lest 10.10.2010.)

Stortingsmelding nr. 40 (2008 – 2009): *Norsk humanitær politikk.*

Utenriksdepartementet.

Stortingsmelding nr. 15 (2008 – 2009): *Interesser, ansvar og muligheter – Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk.*

Utenriksdepartementet.

Stortingsmelding nr. 13 (2008 – 2009): *Klima, konflikt og kapital - Norsk Utviklingspolitikk i et endret handlingsrom.*

Utenriksdepartementet.

Stortingsmelding nr. 35 (2003 - 2004): *Felles kamp for fattigdom. En helhetlig utviklingspolitikk.*

Utenriksdepartementet.

Tjønneland, Elling N. (2004): *Norway and the NGO channel – The Case Study of South Africa.*

WP 2004: 11

Bergen, Christian Michelsen Institute – Development Studies and Human Rights.

Tvedt, Terje (1995): *NGOs as a Channel in Developing Aid - The Norwegian System* Evaluation Report 3.95.

Bergen, Royal Ministry of Foreign Affairs, Norway.

Tvedt, Terje (1998): *Angles of Mercy or Development diplomats? –NGO and Foreign Aid.*

Oxford, Africa World Press, Inc.

Tvedt, Terje (2003): *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt - den norske modellen.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Tvedt, Terje (2007): ”International Development Aid and Its Impact on a Donor Country: A Case Study of Norway” i *The European Journal of Development Research*, 19 (4) (614 – 635).

Tvedten, Inge (2007): “En kjetters bekjennelser”, *Aftenposten* 25. mai.

Tørres, Liv (2010): “Utvikling uten politikk”, *Morgenbladet* 3. – 9. september.

UNDP (2010): *Human Development Index.*

<http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Table1_reprint.pdf>

(Lest 15.10.2010)

Utredning (2006): *Nye roller for frivillige organisasjoner i utviklingssamarbeidet.*

Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet, overlevert 15. juni 2006.

Utenriksdepartementet (2010): *Norsk bistand i 2008 – satsingsområder.*

<<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/utviklingssamarbeid/norsk-bistand-i-2008---satsingsomrader.html?id=493308>>

(Lest 03.02.2010)

Informanter og tidspunkt for intervju:

Aalborg, Eivind, stabsleder utenlandsavdelingen, Kirkens Nødhjelp, 23.06.10.

Gadgil, Arvinn Eikeland (SV), politisk rådgiver for miljø og utviklingsminister Erik Solheim. 17.09.10

Hansen, Helle Berggrav, rådgiver Tanzania og olje, Norsk Folkehjelp. 15.06.10

Haugen, Kikkan, avdelingsdirektør i seksjon for etatsstyring, budsjett og forvaltning, Utenriksdepartementet. 22.06.10

Instefjord, Gunstein, Landrepresentant i Tanzania, Kirkens Nødhjelp. 17.06.10

Johnson, Berit Strømme, programkoordinator, regionale programmer, Øst Afrika og Great Lakes, Kirkens Nødhjelp. 23.06.10

Olsen, Svein, rådgiver olje for utvikling, land og ressurs, Tanzania, Norsk Folkehjelp. 09.07.10

Skancke, Gunvor Wittersø, underdirektør i avdelingen for sivilt samfunn, Norad. 10.09.10

Sæter, Odd Jostein (KrF), seniorrådgiver for utenriks – og forsvarskomiteen på Stortinget. 28.10.10

Vedlegg

Intervjuguide

- Representanter fra UD/Norad Vedlegg I
- Representanter fra NF/KN- Vedlegg II

Vedlegg I

Veiledende intervjuguide til representanter for staten som aktør

Hva er viktigst når dere velger ut hvilke land og prosjekter dere ønsker å arbeide med?

Hva er bakgrunnen for samarbeidet med Tanzania?

Vi du karakterisere utviklingspolitikken som en del av utenrikspolitikken, og i så fall hvordan?

Hvilke rolle vil du si at de frivillige organisasjonene har i den norske bistand/utviklingspolitikken?

I hvilken grad vil du si at organisasjonene har handlingsrom til å forme sine egne prosjekter?

Har personlige relasjoner en betydning på samarbeidet med de ulike organisasjonene?

Har andre lands valg av land og prosjekter innvirkning på hvordan Norge arbeider?

Hvordan foregår kommunikasjonen mellom Den politiske ledelsen, den administrative ledelsen, Norad og organisasjonene?

Har den norske bistandspolitikken og dens syn på de frivillige organisasjonenes rolle endret seg i løpet av de senere årene, blant annet fra Bondevik-regjeringene og til den rødgrønne? I så fall i hvilken forstand?

Synes relasjonene mellom den norske stat/UD/NORAD og organisasjonene er for tett, eller passe tett, eventuelt for lite tett mht å utforme policy og gjennomføre tiltakene?

Vedlegg II

Veiledende intervjuguide til representanter fra organisasjonene

Hva er viktigst når dere velger ut hvilke land og prosjekter dere ønsker å arbeide med?

Hva er bakgrunnen for samarbeidet med Tanzania?

- Vil du si at satsingen i hovedvekt skyldes deres egne prioriteringer av landet eller er grunnen til at dere satset der at Norge/NORAD gir store bistandsbevilgninger til Tanzania?
- (Hvor stor er betydningen av kultur og kulturforskjeller i forholdet mottaker/organisasjon?)
- Hvor stor er betydningen av personlige relasjoner for policy utforming og gjennomføring?
 - At de kjenner personer i UD/NORAD og i mottakerlandet personlig

Hvor viktig er formålsparagrafen for det arbeidet dere gjør i Tanzania?

- Hvor viktig tror du identiteten som fagbevegelsens organisasjon/en diakonal organisasjon er for det arbeidet dere gjør?
 - (Hvis respondenten sier det er viktig:) Er det noen forskjell i viktighet ut fra hvorvidt dere befinner dere på nasjonalt nivå – i møte med Ts myndigheter - eller i kontakt med lokalsamfunnet?

Hva er viktig når dere velger lokale samarbeidspartnere?

- (Er det NORADs regionale eller lokale prioriteringer i Tanzania eller egne lokaliseringsvalg som er avgjørende?)

Hva er spesielt med det arbeidet Norsk Folkehjelp/Kirkens Nødhjelp gjør, som skiller seg fra andre organisasjoners arbeid? Tanzania som eksempel.

I hvilke grad vil du si at dere som organisasjon har handlingsrom til å forme deres egne prosjekter?

- I forhold til den norske stat
- I forhold til mottakerlandet

Har den norske bistandspolitikken og dens syn på de frivillige organisasjonenes rolle endret seg i løpet av de senere årene, blant annet fra Bondevik-regjeringene og til den rødgrønne? I så fall i hvilken forstand?

Har organisasjonene seg i mellom noen felles fora eller møteplasser? Eventuelt med UD/Norad?

Synes relasjonene mellom den norske stat/NORAD og organisasjonene er for tett, eller passe tett, eventuelt for lite tett mht å utforme policy og gjennomføre tiltakene?